

Informe de Observación de Consulta Indígena

Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) referido a la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui

Informe aprobado por el Consejo del
Instituto Nacional de Derechos Humanos
el 7 de marzo de 2016 – Sesión 293

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

Luis Aravena Aragón (consultor externo)

Edición general de la colección, Unidad de Estudios y Memoria

Dhayana Guzmán Gutiérrez
Marcia Núñez Catalán
Estephanie 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 la Corporación Nacional Forestal (conaf) referido a la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui

Informe aprobado por el Consejo del
Instituto Nacional de Derechos Humanos
el 7 de marzo de 2016 – Sesión 293



Índice

A. Mandato	9
B. Metodología	12
C. Las medidas a ser consultadas	15
La medida propuesta de co-administración del PNRN	16
D. El proceso de consulta	18
Etapa 1 Planificación	21
Etapa 2 Entrega de información	23
Etapa 3 Reflexión y análisis interno	29
Etapa 4 Diálogo	30
Etapa 5 Sistematización y difusión de resultados	33
E. Observaciones finales y recomendaciones	34

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 Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH- es una corporación autónoma de derecho público creada en virtud de la Ley N° 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 N° 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.

En este marco, el INDH recibió en el mes de septiembre de 2015 una invitación de parte de la Corporación de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA¹) y de la Corporación Nacional Forestal (CONAF²), para realizar la observación al proceso de Consulta Previa que esta última institución llevaría a cabo en relación con la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN) en Isla de Pascua.

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.

Los objetivos de la observación fueron:

- Recabar información sobre las medidas a ser consultadas y el proceso de Consulta en sí, entre agosto y octubre de 2015.
- 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; el contenido sustantivo de las medidas consultadas sólo será objeto de comentarios generales.

Tratándose de los derechos de los pueblos indígenas, y teniendo a la vista el Decreto Supremo N° 66 que regula la consulta indígena en el ámbito de los órganos de la Administración del Estado³, este estudio ha considerado para el análisis los estándares planteados en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo -en adelante el Convenio N° 169 de la OIT-, 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.



- 1 Ver documento en Anexo 1, Solicitud enviada por Codeipa el 11/09, y recepcionada por INDH el 14/09.
- 2 Ver documento en Anexo 2, Invitación enviada por Conaf el 16/10, ORD N° 647/2015
- 3 Ver Informe Anual 2013, 2014 y 2015. El INDH ha instado al Ministerio de Desarrollo Social a que cumpla su compromiso de establecer un cronograma con plazos y el modo en que se revisará dicho instrumento, junto a los pueblos indígenas y tribales.

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 regional, 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.

A continuación, se da cuenta del resultado de la observación realizada al proceso de Consulta Previa respecto de la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN) en Isla de Pascua, exponiendo en primer lugar, la metodología utilizada; en segundo término, se describe la medida a ser consultada y el proceso diseñado por CONAF, señalando las fortalezas y debilidades constatadas por el INDH en cada una de estas etapas. Finalmente se realizan conclusiones y recomendaciones.

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

B

Metodología

La Consulta Previa en relación con la medida propuesta se realizó en Isla de Pascua. El INDH observó la consulta en Hanga Roa (Isla de Pascua), en especial el proceso del 25 de octubre. Existió la posibilidad de participar de la consulta en Valparaíso y Santiago, si bien el INDH no estuvo presente en dichos locales de votación. En este marco, el INDH se entrevistó con un total de 10 agentes gubernamentales y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Las observaciones del INDH se basan en las entrevistas realizadas en terreno, en la observación del proceso y en la información oficial entregada por CONAF.

TABLA 1_ Entrevistas realizadas por el INDH.

Entrevista	Nombre	Institución/Organización
Nº 1	Carolina Hotu	Gobernadora Provincial Isla de Pascua
Nº 2	Valeria Pakarati	Coordinadora Etapa Entrega Información Consulta (equipo contratado por Conaf)
Nº 3	Rafael Tuki	Consejero Rapa Nui electo de Conadi
Nº 4	Levante Araki	Presidente Organización Parlamento Rapa Nui
Nº 5	Hans Weber	Profesional Ministerio de Desarrollo Social
Nº 6	Camilo Mirosevic	Profesional Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Nº 7	Maggi Cook	Profesional M. Interior, área Conflictos sociales y políticos
Nº 8	Natalia Piergentile	Jefa División Desarrollo Regional, Subsecretaría Desarrollo regional (SUBDERE), Min. del Interior y Seguridad Pública
Nº 9	Anakena Manutomatoma	Representante Electa Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA)
Nº 10	Irene Haoa	Representante Electa Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA)

La observación del INDH se sujetó a un protocolo de observación que garantizó el acceso a información a los/as representantes, dirigentes/as y autoridades ancestrales indígenas, con el objeto de que manifestaran si aceptaban o no la presencia del INDH en calidad de observador, además de enfatizar la calidad de observadores, y en ningún caso, como facilitadores, árbitros o mediadores del proceso. Se explicó que el resultado de la observación arrojaría un informe que se haría público, y que contendría los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones que fueran pertinentes a la luz de lo observado y lo constatado⁴.

Una vez finalizado el proceso y con el propósito de complementar la información recabada previamente en terreno, se envió un oficio a Conaf⁵, el que fue respondido con la información solicitada.



4 Ver documento en Anexo 3: INDH. Protocolo de observación a los procesos de consulta indígena.

5 Ver documento en Anexo 4: Conaf, ORD Nº 739/2015 en respuesta a ORD Nº 619, de fecha 05.11.2015 de INDH, por el que solicita información relativa al proceso de Consulta Previa.



La medida a ser consultada

El proceso de consulta observado en esta oportunidad forma parte de un proceso de 3 consultas en total, que se prevén realizar: la primera respecto de la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN); la segunda respecto de la Ley de control migratorio de isla de Pascua, que se prevé realizar durante el mes de enero de 2016; y la tercera respecto de una propuesta de ley para el Estatuto Especial de Rapa Nui, que se realizaría durante el primer semestre de 2016.

En este contexto, la Corporación Nacional Forestal-CONAF- en coordinación con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública es la encargada de implementar la primera de estas consultas, referida a la propuesta de establecer una co-administración del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN) en Isla de Pascua, en conjunto con la comunidad, mediante una persona jurídica representativa creada para dichos efectos.

Respecto a otras experiencias existentes en el país en materia de administración parcial o total de los bienes materiales y culturales establecidos en los territorios pertenecientes a pueblos originarios, el INDH no cuenta a la fecha con diagnósticos referidos a sus resultados⁶.

1

La medida propuesta de co-administración del PNRN

Como primer aspecto es necesario decir que, en diferentes instancias, los representantes electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) han planteado tanto a CONAF como a autoridades de la Gobernación provincial, el deseo de poder asumir gradualmente la administración exclusiva del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN), en el marco de la formulación de la propuesta de Estatuto Especial. Esta aspiración fue expresada por los Comisionados Rapa Nui ante CODEIPA (Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua), en marzo de 2015, al elaborar su Propuesta de nueva administración del Parque Nacional Rapa Nui, denominada *Ma'u Henua*. En dicha propuesta se señalaba: “La propuesta *Ma'u Henua* pretende hacerse cargo de estas debilidades, mediante un sistema de nueva administración del PNRN, elaborado por los comisionados Rapa Nui ante CODEIPA periodo 2011-2015. Consiste en un proceso mediante el cual se pretende materializar el legítimo anhelo del Pueblo Rapa Nui de administrar y gestionar los recursos arqueológicos legados por sus ancestros, potenciando de esta forma el rescate de la identidad cultural Maohi Rapa Nui”⁷. En dicha propuesta se establecían diversas etapas para materializar este anhelo rapa nui, la última de las cuales se iniciaría con la dictación de una Ley del Parque Nacional Rapa Nui, y suponía que el directorio de la Corporación que administrara esta área protegida, sería integrada exclusivamente por los miembros del Pueblo Rapa Nui, quedando los representantes estatales que hasta esa etapa integrarían la Corporación, como unidad asesora de su directorio⁸.

Por su parte, el Informe Final de la Consulta realizado por CONAF, señala que “durante el proceso de diálogo entre los Comisionados electos de CODEIPA y CONAF, esta última propuso un modelo de “Gobernanza Sustentable para el Parque Nacional” (GOSPAN), el cual intenta un modelo de administración desde el punto de vista que existen facultades que pueden delegarse a un ente de representación del Pueblo Rapa Nui y otras que son privativas de Conaf, sin embargo por el otro lado, los Comisionados electos de la CODEIPA generaron una propuesta alternativa, conocida como *Ma'u Henua* que buscaba participar de la administración del PNRN de forma gradual”⁹.

Dado que no se llegó a acuerdo con el Ejecutivo, el día 26 de marzo los accesos al PNRN fueron ocupados por representantes de la organización “Parlamento Rapa Nui”, haciéndose cargo de los cobros y administración del parque, cerrando el paso a funcionarios de Conaf.¹⁰



6 A nivel normativo, existe como antecedente el art. 35 de la Ley N° 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y que establece que “En la administración de las áreas silvestres protegidas, ubicadas en las áreas de desarrollo indígena, se considerará la participación de las comunidades ahí existentes. La Corporación Nacional Forestal o el Servicio Agrícola y Ganadero y la Corporación, de común acuerdo, determinarán en cada caso la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las Comunidades Indígenas”

7 *Ma'u Henua*. Propuesta de nueva administración del Parque Nacional Rapa Nui, Comisionados Rapa Nui periodo 2011-2015 CODEIPA, marzo 2015, pp. 4 y 5.

8 *Ibidem*, p. 6.

9 “Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 2)

10 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/04/680-625338-9-el-descontento-tras-las-protestas-en-isla-de-pascua.shtml>

Esto generó que el Gobierno presentara querrelas por los delitos de estafa y asociación ilícita en contra de los dirigentes rapa nui que mantenían la ocupación, debido a que comenzaron a cobrar entrada por el ingreso al recinto. Esta situación gatilló la respuesta del Ejecutivo, quienes retomaron conversaciones con la comunidad, a través de CODEIPA, representantes de Parlamento Rapa Nui, y del Consejero Rapa Nui de Conadi, para generar acuerdos en torno a realizar un proceso de Consulta sobre la co-administración del parque.

En Sesión Plenaria de CODEIPA, con fecha 23 de julio de 2015, se acordó dar inicio al proceso de Consulta sobre la co-administración del PNRN, desde agosto hasta diciembre, donde la organización queda a cargo de Conaf y el Ministerio de Agricultura, siendo asistidos por el Ministerio de Desarrollo Social. Posteriormente, entre el acuerdo del 23 de julio y el 28 de agosto de 2015, se generó un diálogo de sucesivas reuniones entre los Comisionados electos de CODEIPA y las distintas entidades del Estado relacionadas con el Parque Nacional, como CONAF, Gobernación Provincial y enviados del Ministerio del Interior, lo que llevó a que en sesión plenaria de CODEIPA del 28 de agosto de 2015 (ver Anexo 5), además de otros acuerdos sobre materias no relacionadas con el Parque Nacional, se aprobara lo siguiente:

Acuerdo N° 1

Se acuerda la siguiente pregunta para el proceso de Consulta: Tomando en consideración que en abril de 2016, se presentará al Congreso el Proyecto de Estatuto Especial de Isla de Pascua: *¿Está usted de acuerdo con la coadministración del Parque Nacional Rapa Nui hasta la entrada en vigencia del Estatuto Especial?*

Acuerdo N° 2

Se acuerda avanzar en la elaboración de un Convenio de Asociatividad con el Pueblo Rapa Nui, con el fin de desarrollar la ejecución de funciones de acceso, orientación turística y educación ambiental. Estas funciones implican que el 100% de los fondos generados por los ingresos de acceso o uso del parque y relacionados con éste, podrán ser administrados por un ente rapa nui, con personalidad jurídica.

Acuerdo N° 3

La consulta indígena sobre la administración conjunta del PNRN se realizará en un menor plazo, para lo cual se iniciará el respectivo proceso, cuya etapa de diálogo, culminará con una votación el 25 de octubre de 2015.”¹¹

De esta manera, los Comisionados electos de CODEIPA y Conaf acordaron la realización de la Consulta Indígena, teniendo como base lo estipulado en el artículo 6 N° 1, letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la OIT y de acuerdo a lo normado en el Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que reglamenta las Consultas en Chile.



11 “Informe Final Consulta Indígena sobre la administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 2-3)

“(…) en diferentes instancias, los representantes electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua han planteado el deseo de poder asumir gradualmente la administración exclusiva del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN), en el marco de la formulación de la propuesta de Estatuto Especial”





El proceso de Consulta

El proceso se inició con una primera publicación en el diario El 6 de Valparaíso el día 28 de agosto de 2015 y la segunda publicación, en el mismo diario, el día 03 de septiembre de 2015, en línea con lo establecido en el DS N° 66. Al respecto, cabe observar las limitaciones que tiene en este caso el art 15 inc. a) de dicho decreto, que obliga al órgano responsable de la consulta a realizar “dos publicaciones en un diario que tenga circulación en la región donde residan los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente”, y al que en este caso, los rapa nui tienen acceso limitado.

Las organizaciones indígenas consultadas

Según se especifica en el Informe Final de CONAF denominado “Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua”, de octubre de 2015, la identificación de las personas y entidades a ser consultadas en este busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la OIT que dispone que las Consultas deben llevarse a cabo a través de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas. El informe final indica que para ello se consideraron: “i) los representantes electos del Pueblo Rapa Nui, ii) las comunidades indígenas rapa nui, iii) las asociaciones indígenas rapa nui, iv) las organizaciones indígenas rapa nui y, v) las organizaciones sociales rapa nui.

Junto a lo anterior, se consideró también como instancias representativas del Pueblo Rapa Nui a todos quienes tienen la condición de rapa nui en base a la Ley N° 19.253, todos quienes además, tuvieron la posibilidad de manifestar su voluntad sobre “si estaban de acuerdo o en desacuerdo con la coadministración” mediante votación.

Los representantes electos del Pueblo Rapa Nui y quienes representan a las comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas rapa nui hicieron uso del derecho de informar a sus respectivas bases sobre la materia que se consultó” (p. 5 y siguientes).

Luego de identificar las comunidades y asociaciones rapa nui reconocidas por la Ley N° 19.253, en el acápite referido a las “organizaciones rapa nui” se explicita que se entenderá por tales “..aquellas propias del pueblo y que han sido formalmente reconocidas como parte de éste, exceptuando las comunidades, asociaciones y representantes electos”, haciendo únicamente referencia al Consejo de Ancianos reconocido en el artículo 68, Ley N° 19.253. (p. 12). Preocupa al INDH el que pudiese interpretarse que otras instituciones representativas del Pueblo Rapa Nui, tales como el Parlamento Rapa Nui, no fuesen explícitamente incluidas en la convocatoria, lo que puede haber contribuido a desalentar su participación en este proceso.

Sobre la pertinencia de que CONAF realice una consulta indígena

La Consulta bajo análisis fue desarrollada por la Corporación Nacional Forestal-CONAF. No obstante, por ser CONAF una “entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura”, la pertinencia de que la misma fuera desarrollada por esa entidad fue objeto de cuestionamiento por parte de algunas organizaciones Rapa Nui. Esto último posiblemente incidió negativamente en el proceso.

Etapas del proceso de Consulta

El proceso contempló 6 etapas, incluyendo la votación de la medida. Sobre este último punto, el Convenio N° 169 de la OIT considera como principio la flexibilidad, por lo que a *priori*, siempre que exista un diálogo previo, de buena fe, acorde a los estándares del Convenio N° 169 de la OIT, no habría problemas con que el proceso finalice a través de una pregunta que sea respondida afirmativa o negativamente. No obstante, hay que hacer notar que Consultas que contienen preguntas de esta naturaleza plantean una lógica dicotómica (en general se opta entre dos alternativas), que difiere de la del diálogo, que puede incluir mayor diversidad en las posiciones.

De esta manera, se estipuló un cronograma con las fechas de las etapas de la Consulta:

TABLA 2_ Cronograma de las etapas de la consulta.

Etapas	Fechas
Etapa de Planificación	28 de agosto – 30 de septiembre
Etapa Entrega de Información	01 de octubre – 16 de octubre
Etapa de reflexión y análisis interno	17 de octubre – 22 de octubre
Etapa de Diálogo	23 de octubre – 25 de octubre
Votación del Pueblo Rapa Nui	25 de octubre de 2015
Etapa de sistematización de información y entrega del Informe Final	26 al 30 de octubre

Fuente: “Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 5)

Sobre la base de este cronograma, cabe hacer notar lo acotado de los plazos otorgados para las etapas de reflexión y análisis (6 días), así como para la etapa de diálogo (3 días). Si bien no existe una indicación explícita en el Convenio N° 169 de la OIT respecto a la duración sugerida para un proceso de diálogo, siendo razonable que el plazo diga relación con la complejidad de la medida, la definición de 3 días para el mismo es insuficiente. A la luz de otros procesos de Consulta realizados a nivel nacional, por ejemplo, en el caso de la Consulta realizada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la etapa de diálogo tuvo una duración de 7 meses.

En cuanto a los contenidos de cada etapa, los mismos fueron definidos en los términos que contiene el cuadro a continuación:

CUADRO 1_ Etapas del Procedimiento de Consulta



Fuente: “Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 22)

Etapa 1: Planificación

La etapa de planificación tuvo por objeto: i) entregar información preliminar sobre la medida a ser consultada, y ii) determinar la metodología o forma de llevar a cabo el proceso¹². Esta fase consistía en 3 partes: determinar las organizaciones que participaran, definir la metodología a utilizar, y realizar la convocatoria al menos 15 días antes. Para esto, Conaf y la Gobernación realizaron 2 reuniones con los/as comisionados electos de Codeipa, el Consejero Rapa Nui de Conadi, y el Alcalde la I.M. de Isla de Pascua, y 2 talleres abiertos a la comunidad, en Isla de Pascua.

• **Reuniones:** Coordinación para la instancia de entrega de información, de conversaciones y diálogo dirigidas a las familias Rapa Nui que conforman la base del pueblo. Las familias con las que se trabajaría se determinaron a partir de orientaciones e información entregada por los Comisionados electos de la CODEIPA y la asesoría de profesionales del área social con conocimiento en la configuración del pueblo, contratados por Conaf.¹³

A continuación se indican las 37 familias con las que se realizaran reuniones informativas organizadas por Conaf, en la etapa de entrega de información.

TABLA 3_ Familias identificadas para el proceso

Nº	Familia	Nº	Familia
1	Araki	19	Manutomatoma
2	Atan / Atam / Atamu	20	Nahoe
3	Avaka	21	Ñiare / Ñarez
4	Calderon	22	Teao
5	Cardinali	23	Teave / Chavez
6	Edmunds	24	Tepano
7	Fati	25	Tepihe / Tepihi
8	Haoa	26	Terongo
9	Hei / Hey	27	Tori
10	Hotu / Hotus	28	Tuki / Tucki
11	Hereveri / Beriberi / Veriveri	29	Pakarati
12	Huki / Huke / Hucke	30	Pakomio
13	Hito / Ito	31	Paoa
14	Ika / Icka	32	Pate
15	Kaituoe	33	Pont
16	Laharao	34	Rapahago
17	Languitopa	35	Rapu
18	Make	36	Riroroko
		37	Roe



12 Ver. Art. 16 Decreto Supremo Nº 66.

13 Equipo liderado por Lilian González Nualart, Antropóloga.

• **Talleres:** Instancias de planificación y entrega de información. En estos 2 talleres, realizados el 24 y 30 de septiembre, desde Conaf se definió exponer, validar y analizar tanto el procedimiento de Consulta como la medida que se estaba consultando.

Esta etapa debía estar precedida de una convocatoria previa que considerara la difusión del inicio de la Consulta¹⁴; 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.

Para estos efectos, desde CONAF se realizaron las siguientes convocatorias públicas:

CUADRO 2_ Difusión de Consulta por parte de Conaf

- i) **Publicación de la consulta en web institucional de CONAF, Ministerio de Desarrollo Social y de CONADI:** Para dar cumplimiento al Artículo 15, literal b) del Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social, se publicó la convocatoria de consulta tanto en la página web de CONAF como órgano responsable de la consulta, y en la web del MINDESOS y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, ésta última como institución asesora del proceso. Además, para dar cumplimiento al Artículo 16, literal b) del mismo Decreto Supremo, la información de la medida a consultar y del avance del proceso se actualizó permanentemente en las web las instituciones.
- ii) **Afiches:** Para ser instalados en distintos sectores de Isla de Pascua, instituciones públicas, instituciones privadas y lugares de acceso masivo para informar entre otros, se produjeron cerca de 250 afiches con información sobre el inicio y fin de la consulta, las etapas y la medida que se estaba consultando, llamando además, a participar del proceso.
- iii) **Dípticos:** Para informar sobre la medida que se consultaba y los alcances de la misma e incluir información sobre el procedimiento de consulta de forma didáctica, se elaboraron cerca de 4.000 dípticos con información.
- iv) **Comunicaciones en la Radio local:** Se emitieron un promedio de 4 mensajes diarios, casi siempre a la misma hora, todos los días y con comunicados diseñados específicamente para cada evento que se quería comunicar e informar, ejemplo; convocatoria a reuniones y talleres, resultados de reuniones, información sobre las etapas de la consulta, información sobre los alcances de la co-administración, etc.
- v) **Comunicaciones en Televisión local:** Se emitieron spots, videos, infografías y programas de conversación en horarios que transmite la televisión local de Isla de Pascua, propiciando que fueran a la misma hora, en un espacio específico destinado a la consulta y donde la información entregada fue referida al procedimiento de consulta, las etapas, los resultados de cada etapa y sobre los alcances e implicancias de la co-administración.



-
- vi) **Sección para la Consulta en página web www.parquenacionalrapa.nui.cl** : Como soporte principal de comunicación y difusión de la consulta, aquí se informó en formatos escritos y audiovisuales, se publicaron documentos y actas oficiales sobre el Parque Nacional Rapa Nui, la medida que se consultó y sus alcances, el material de apoyo utilizado, las noticias más importantes, las preguntas frecuentes y los resultados finales de la consulta, entre otros.
-
- vii) **Facebook y Twitter:** Con perfiles específicos para la consulta y con el objeto de distribuir información oficial sobre el contenido y el procedimiento mediante las redes sociales, se publicaron noticias y el contenido de la Web www.parquenacionalrapa.nui.cl, además de información cotidiana de las actividades propias de la etapa de entrega de información que se desarrolló con las familias y talleres.
-
- viii) **Comunicaciones vía correo electrónico:** Se habilitó la casilla de correo electrónico consulta.parque.rapanui@conaf.cl. Además, fue el medio utilizado para recibir consultas y sugerencias de los interesados en el proceso de consulta.
-
- ix) **Cartas Invitación:** Se utilizaron como medios para convocar formalmente a las familias, organizaciones, asociaciones y comunidades rapa nui a reuniones y talleres. Dado que en Isla de Pascua no opera el sistema de cartas certificadas, las invitaciones fueron entregadas personalmente a los representantes de las familias y organizaciones por los facilitadores interculturales y por funcionarios de CONAF Isla de Pascua.
-

Fuente: Conaf, ORD.Nº: 739/2015 en respuesta a ORD. Nº 619, de fecha 05.11.2015 de INDH, por el que solicita información relativa al proceso de consulta previa.

Etapa 2: Entrega de información

En la etapa de entrega de información se debían proporcionar los antecedentes de las medidas que serían consultadas. De acuerdo a lo definido en el DS Nº 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 webs del Ministerio de Desarrollo Social y de la CONADI”.

El objetivo de esta etapa fue entregar información relacionada con la medida que se estaba consultando, es decir, la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui entre Conaf y un ente Rapa Nui con personalidad jurídica que sea representativo del Pueblo. Como una manera de resguardar la buena fe y la transparencia del proceso, los Comisionados electos de la Codeipa tomaron parte en la entrega de información.

En términos metodológicos, la etapa de entrega de información no se realizó en jornadas masivas o asambleas abiertas, sino se desarrolló en base a reuniones con familias representantes de los linajes históricos de la población isleña, abarcando de esta manera a la población a través de las unidades familiares.

En base a la información entregada por CONAF, en esta etapa se realizaron las siguientes actividades: *(ver siguiente página)*

• Publicación del procedimiento de Consulta, sus avances y etapas en la web de CONAF, CONADI y del Parque Nacional Rapa Nui. En las respectivas páginas webs, fue publicado tanto el procedimiento, el cronograma, como el contenido de la medida a consultar.

• Reuniones familiares. Las convocatorias a las reuniones se realizaron mediante la Televisión local y Radio local, además de invitaciones escritas. Se realizaron un total de 32 reuniones familiares, alcanzando a 741 personas, donde los horarios de las reuniones fueron en jornadas de mañana y tarde, en horarios definidos para cada caso y de común acuerdo entre los facilitadores y los representantes de las familias, con un tiempo estimado de 2 horas y media. Los lugares o espacios de reuniones también se fijaron de común acuerdo entre el facilitador y los representantes de las familias.

TABLA 4_ Detalle de reuniones familiares y asistentes

FECHA	FAMILIAS	ASISTENCIA
05 de Octubre	Hey	40
	Pont	35
06 de Octubre	Manutomatoma / Ñiare	27
07 de Octubre	Hito	15
	Fati	3
08 de Octubre	Tepihe	14
08 de Octubre	Atan	6
09 de Octubre	Terongo / Laharoa	12
	Riroroko	48
	Pakarati / Tori / Roe	67
	Nahoe	9
10 de Octubre	Ika	37
	Pate	12
	Rapahango / Edmunds	16
	Hereveri	22
11 de Octubre	Haoa / Hotus	27
	Huke	12
12 de Octubre	Rapu	14
	Araki	8
	Teave / Manuheureroa	25
13 de Octubre	Pate / Ñiare / Avaka	23
	Paoa /Languitopa	28
14 de Octubre	Hucki	20
	Tepano / Kaituoe	75
	Tuki / Chavez	21
	Pakomio / Cardinali	25
15 de Octubre	Araki 2	2
	Atan / Atam / Atamu	10
	Tuki 2	23
	Teao	30
	Tuki 3	23
	Hotus	11
Total personas registradas en reuniones		740

Fuente: "Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua" – CONAF (pág. 26)

Sobre este punto, es importante señalar que el INDH tuvo conocimiento, a través de comentarios realizados de forma reservada por dirigentes indígenas, que durante el proceso de información a las familias, fueron planteadas dudas sobre la medida a consultar, y se debatió la posibilidad de decidir respecto de una administración total del PNRN por parte de la comunidad (teniendo como ejemplo la situación del Pueblo Likan Antay y su modelo de administración territorial). Esto tensionó las relaciones, y en cierta medida condicionó las etapas siguientes. Al respecto cabe señalar que una demanda de esta naturaleza encuentra fundamento tanto en el derecho nacional (art. 35, Ley N° 19.253), en la práctica nacional, como asimismo en el derecho internacional aplicable a este caso como en las directrices internacionales referidas a la conservación¹⁵.

• **Talleres.** Se realizaron 4 (cuatro) talleres en Isla de Pascua. De los cuatro talleres, el primero se realizó el día 24 de septiembre con una convocatoria dirigida a funcionarios/as Rapa Nui de los servicios públicos, a objeto de informarlos adecuadamente, y articular por su intermedio, la entrega de información y difusión sobre el procedimiento y la medida que se estaba consultando en Isla de Pascua.

El segundo taller se realizó el 30 de septiembre, y tuvo una asistencia de organizaciones, comunidades y asociaciones Rapa nui (no se cuenta con información detallada de las organizaciones asistentes), ocasión en la que también Conaf expuso la medida que se estaba consultando y la propuesta de procedimiento para implementar dicha Consulta. En este taller Conaf validó el procedimiento de Consulta que, como se ha indicado anteriormente, se formuló con participación de los Comisionados electos de la CODEIPA como representantes del Pueblo Rapa Nui. Cabe destacar que estas dos actividades fueron realizadas durante la etapa de Planificación.



15 El Convenio N° 169 de la OIT establece en su artículo 14.1 que “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Los órganos de la OIT han señalado reiteradamente que los Estados deben dar reconocimiento a este tipo de propiedad a través de diversos mecanismos. Una reciente decisión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señala que: “Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el artículo 14 del Convenio se vaciaría de contenido. La Comisión es consciente de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar procedimientos adecuados, pero subraya al mismo tiempo que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre el que reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio. El concepto de ocupación tradicional puede ser reflejado de diferentes maneras en la legislación nacional pero debe ser aplicado” (*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A). Informe General y observaciones referidas a ciertos países*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 742 y 743). Por su parte la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 28 dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, incluyendo en ella la restitución, y cuando ello no sea posible, la compensación, por las tierras, territorios y recursos que les hayan sido “confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado”. Cabe señalar que estos derechos han sido incorporadas en las directrices de conservación desarrolladas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entidad integrada por entes públicos y privados, y en el caso de Chile por Conaf, que constituye el foro más importante sobre conservación hoy en el mundo. Así, en la Resolución 4.052 del Congreso Mundial de UICN de 2008 se instó a las partes a hacer aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que como vimos anteriormente, incluye el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, al consentimiento libre previo e informado frente a medidas que puedan afectarles, y a la restitución de las tierras, territorios y recursos naturales que les han sido confiscados sin su consentimiento. Como parte de esta resolución se encarga al Consejo de UICN a establecer un grupo de trabajo para examinar la aplicación de la Declaración de la ONU sobre la materia en todas las políticas y programas de esta entidad de conservación.

“(…) el INDH tuvo conocimiento, a través de comentarios realizados de forma reservada por dirigentes indígenas, que durante el proceso de información a las familias fueron planteadas dudas sobre la medida a consultar y se debatió la posibilidad de decidir respecto de una administración total del PNRN por parte de la comunidad (...). Esto tensionó las relaciones y, en cierta medida, condicionó las etapas siguientes”.



Un tercer taller fue realizado con fecha 15 de octubre con organizaciones representativas del Pueblo Rapa Nui que conforman la “Mesa del Mar”¹⁶, oportunidad en que se replicó la información expuesta en el taller del 30 de septiembre.

Finalmente, y en base a la información otorgada por CONAF, de acuerdo a lo solicitado por las organizaciones, comunidades y asociaciones Rapa Nui en el taller del 30 de septiembre, habiendo concluido con todas las reuniones familiares, el 16 de octubre se realizó un último taller en el que nuevamente se expuso el procedimiento de Consulta, la medida administrativa que se estaba consultando y los resultados de las reuniones familiares que se habían realizado hasta el día 15 de octubre.

Además de los talleres realizados en Isla de Pascua, se realizaron dos talleres adicionales en la ciudad de Santiago (14 de octubre) y en la ciudad de Valparaíso (15 de octubre) para los Rapa Nui residentes allí, o que pudieran asistir desde otras localidades del país.

Cabe destacar que, según la información proporcionada por CONAF, estas actividades fueron realizadas por 22 “facilitadores interculturales” del Pueblo Rapa Nui, contratados por esta institución, que tuvieron la función de “facilitar el diálogo y colaborar especialmente durante las conversaciones que se dieron en el marco de las reuniones y talleres con el fin que las familias, organizaciones y todos aquellos pertenecientes al Pueblo Rapa Nui se informaran y analizaran la materia consultada en un clima de respeto. El objetivo del facilitador, fue generar una adecuada comprensión de la materia que se estaba consultando, su alcance y las etapas de la consulta”¹⁷.

Para la realización de este trabajo, se conformaron cuatro equipos que realizaron los talleres y reuniones con las familias y organizaciones del Pueblo Rapa Nui. Estos equipos estuvieron compuestos por; i) un expositor intercultural Rapa Nui, representante Rapa Nui que presenta la temática de la Consulta ii) un facilitador intercultural Rapa Nui, parte del equipo contratado por Conaf, iii) un profesional CONAF Rapa Nui, iv) Comisionados electos de la CODEIPA y, v) profesionales de CONAF provenientes del continente que realizaron el apoyo logístico.

En cuanto a la *documentación entregada*, además de la documentación que exige el Reglamento del Ministerio de Desarrollo Social que regula las Consultas, desde Conaf se comunicó que se entregó información que se estimó necesaria para la adecuada comprensión de la materia consultada; y que el INDH no recibió denuncias o quejas respecto a este punto.

En cuanto al *cronograma de talleres y reuniones*, este se extendió del 01 al 16 de octubre de 2015, periodo en el cual se programaron las distintas instancias de entrega de información, cumpliendo en la práctica los plazos estipulados.

En el marco de los talleres y las reuniones familiares se recopiló información sobre propuestas, sugerencias y observaciones en relación con la medida que se consultaba. Esta recopilación de información se dejó constatada a través de “actas de reuniones”¹⁸ que tuvieron por objeto; i) registrar la información de cada reunión en términos de fecha, horarios y el equipo que entregaba la información, entre otros; ii) registrar voluntariamente a los asistentes a través de su nombre y firma y; iii) registrar las propuestas, sugerencias y observaciones que las familias y asistentes a los talleres mencionaran o señalaran que debían ser conside-



- 16 Mesa del Mar o “Te Mau o Te Vaikava o Rapa Nui”, instancia conformada por agrupaciones locales, fue creada en septiembre de 2014 después de un cabildo abierto celebrado en Isla de Pascua, y cuenta con asesoría técnica del Municipio.
- 17 “Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 14).
- 18 El INDH tuvo acceso a dichas actas, las que están en poder de la Comisión encargada de la Consulta, liderada por Conaf. A estas actas también tuvo acceso Codeipa.

radas o implementadas en el marco de la medida que se está consultando y; iv) registrar los acuerdos familiares.

Del registro de propuestas, sugerencias y observaciones que las familias y los asistentes a los talleres y reuniones indicaron que debían ser consideradas o implementadas en el marco de la medida que se estaba consultando, se sistematizaron las preguntas a ser presentadas a la Comisión Especial de Codeipa donde, con fecha 16 de octubre, se buscó llegar a un consenso de hasta tres preguntas que podrían ser incluidas en la papeleta de votación. Estas preguntas debían ser “congruentes” con la pregunta inicial que se acordó en la plenaria de CODEIPA del 28 de agosto de 2015, y que indicaba: *“Tomando en consideración que en abril de 2016, se presentará al Congreso el Proyecto de Estatuto Especial de Isla de Pascua: ¿Está usted de acuerdo con la coadministración del Parque Nacional Rapa Nui hasta la entrada en vigencia del Estatuto Especial?”*.

TABLA 5_ Detalle de preguntas planteadas en reuniones familiares

Nº	Preguntas propuestas en acuerdos familiares para incluir en la papeleta de	Nº Familias	Nº Personas	Porcentaje de personas
1	¿Quién será el ente coadministrador rapanui que administrará los recursos?	10	251	34,0%
2	¿Está usted de acuerdo con que la co-administración del parque rapanui sea por un tiempo definido?	5	187	25,3%
3	¿Quiere o está de acuerdo con administración total del Parque Nacional sólo por los rapanui?	4	93	12,6%
4	¿Quién fiscalizará la coadministración?	3	61	8,3%
5	¿Quién gestionará y planificará los recursos patrimoniales?	2	56	7,6%
6	¿Quiere una corporación rapanui que administre todo el parque?	2	49	6,6%
7	¿Desea usted que la CODEIPA sea parte de la co-administración?	1	48	6,5%
8	¿Quiere que CONAF administre el Parque?	2	37	5,0%
9	¿Los recursos pueden ser utilizados para otros fines (sociales, colegios, entre otros)?	2	18	2,4%
10	¿Quiere co-administrar con CONAF?	1	14	1,9%
11	¿Podemos hacer una corporación público - privada?	1	12	1,6%

Fuente: “Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 27-28)

Etapa 3: Reflexión y análisis interno

Esta etapa se extendió del 17 al 22 de octubre de 2015, durante la cual las organizaciones y representantes de la comunidad, entre ellos CODEIPA, realizaron acciones tendientes a informar y dialogar de manera interna sobre los resultados de las etapas anteriores. En esta etapa tuvieron acceso y analizaron las actas de las reuniones familiares realizadas, y las preguntas planteadas en cada una de ellas.

El día 22 de octubre los/as representantes electos de Codeipa, hicieron llegar a CONAF un “Acuerdo y contrapropuesta a la Consulta Conaf sobre administración del Parque Nacional Rapa Nui”¹⁹. Entre otras cosas, plantearon que Conaf había decidido incluir en la papeleta de votación solo algunas de las preguntas planteadas por las familias, que aluden principalmente a la co-administración, dejándose fuera preguntas respecto de la administración total, o del aplazamiento del proceso. Esta situación, según plantearon, vulneraría los estándares internacionales de Consulta Indígena puesto que “la información recabada se ha manejado por dicha institución (Conaf) de una forma que no se condice ni con la voluntad del Pueblo Rapa Nui que asistió a dichos talleres, ni con la buena fe que debe predominar durante todo el proceso de Consulta que estatuye el Convenio N° 169 de la OIT, y además manifestando su voluntad respecto a qué es lo que debe consultarse”²⁰. Junto con esto, desde Codeipa se solicitó formalmente a Conaf cambiar la pregunta a consultar por la siguiente: “¿Está de acuerdo con que se entregue la completa y total administración y conservación del Parque Nacional Rapa Nui al Pueblo Rapa Nui?”²¹.

Además solicitaron una ampliación del plazo en 15 días a partir del 25 de octubre para informar nuevamente a la comunidad respecto de lo que esperaban sea consultado, y que en caso de no acogerse esta solicitud, los representantes de Codeipa y las familias firmantes de dicho documento no concurrirían a votar.

El día 23 de octubre, Conaf se pronunció sobre la solicitud realizada por Codeipa el día anterior, a través de la Resolución N° 486/2015²², en la que se indicaban los antecedentes fundantes de la Consulta a realizar, su procedimiento y los acuerdos arribados en conjunto con Codeipa. Junto con esto, y respecto de la inclusión de nuevas preguntas (tema planteado por Codeipa en su comunicado), se indicaba en el punto 11 “*Que tomando en consideración el acuerdo de los Comisionados Electos de la CODEIPA del 24 de septiembre de 2015 sobre incluir preguntas complementarias a la pregunta acordada en la sesión plenaria de CODEIPA del 28 de Agosto de 2015, se excluyeron las preguntas 3, 6, 8 por no ser complementarias sino que contrapuestas. En este sentido cabe hacer presente que la consulta de adoptar una medida de co-administración, hasta la entrada en vigencia de un Estatuto especial, no se estima sea reemplazada por otra que no sea posible de implementar conforme al ordenamiento jurídico vigente*”²³.

Junto con esto, en el punto 12 agregó “*Que considerando lo anterior y, sin perjuicio de los anhelos del pueblo rapa nui, es necesario considerar el acuerdo del 24 de Septiembre sobre incluir preguntas que efectivamente complementen la pregunta acordada en sesión del CODEIPA del 28 de Agosto en curso, las que además presentan un alto porcentaje de personas que acordaron familiarmente proponerlas*”²⁴.



- 19 Ver documento en Anexo 6: Codeipa “Acuerdo y contrapropuesta a Consulta Conaf sobre administración del Parque Nacional Rapa Nui”.
- 20 Codeipa, “Acuerdo y contrapropuesta a Consulta Conaf sobre administración del Parque Nacional Rapa Nui”, pág. 2.
- 21 Codeipa, “Acuerdo y contrapropuesta a Consulta Conaf sobre administración del Parque Nacional Rapa Nui”, pág. 3.
- 22 Ver documento en Anexo 7: CONAF, Resolución N° 486/2015.
- 23 CONAF, Resolución N° 486/2015 (pág. 4).
- 24 CONAF, Resolución N° 486/2015 (pág. 4).

Finalmente, se decidió incluir 3 nuevas preguntas -de carácter abierto- en la papeleta de votación, las que se consideraron complementarias a la medida a consultar. Es importante señalar que la inclusión de nuevas preguntas fue un acuerdo tomado entre Gobernación, Conaf y Codeipa en reunión de subcomisión, el 24 de septiembre. Sin embargo, en términos metodológicos esta situación complejiza el proceso de votación, puesto que en una misma papeleta coexisten una pregunta plebiscitaria (con opciones cerradas: Sí o No) con otras 3 preguntas abiertas, donde las personas debían redactar su respuesta. Posteriormente, esta información se analiza de formas distintas: para la primera pregunta se cuentan los votos por ambas opciones (además de blancos y nulos); mientras que para las 3 restantes se organizan para después analizarlas en base a categorías cualitativas. Ambos tipos de pregunta generan resultados de distinta ponderación.

De esta manera, en el punto 13 se indicó:

“1. Incorpórense al voto las siguientes preguntas adicionales:

- a) ¿Quién será el ente co-administrador rapa nui que administrará los recursos?
- b) ¿Quién fiscalizará la co-administración?
- c) ¿Quién gestionará y planificará los recursos patrimoniales?”

Ante la negativa de modificar la pregunta acordada previamente, y la mantención de los plazos preestablecidos, los representantes electos de Codeipa y otras organizaciones representativas de la comunidad comunicaron que no votarían, llamando a la población a abstenerse de participar en dicha etapa, dada la negativa del Ejecutivo a aceptar su solicitud.

Etapa 4: Diálogo

Durante esta etapa, entre el día 23 y 25 de octubre, se realizaron reuniones entre CODEIPA y representantes de CONAF, Gobernación, enviados del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, y dado los hechos recién relatados, no se arribó a nuevos acuerdos. Por el contrario, ambas partes realizaron acusaciones mutuas de mala fe y desconocimiento de los acuerdos arribados previamente²⁵, a lo que se sumaron llamados abiertos a través de medios de comunicación locales (radio y TV) tanto para dar a conocer las 3 preguntas incluidas en la papeleta junto con la pregunta inicial respecto de la co-administración y convocar a votar, por parte de la Gobernadora Carolina Hotus y el Director de CONAF Aarón Cavieres, entre otros. En un sentido contrario a la votación, se realizaron llamados a abstenerse por parte de la representante electa de CODEIPA, Sra. Anakena Manumatoma, el Consejero Conadi Rafael Tuki, y el alcalde Pedro Edmuns, entre otros.

Esta situación polarizó las posiciones, lo que generó un clima de incertidumbre respecto de la votación a realizarse, y confusión en la población respecto del sentido del proceso. Sumado a esto, la población conoció con solo uno o dos días de antelación las preguntas que se agregaron, además de la pregunta respecto de la co-administración, lo que aumentó la confusión de la comunidad.

Sobre esta etapa, lo primero que hay que mencionar es que no fue pensada del modo en que han tenido lugar otros procesos, en donde tienen lugar reuniones abiertas y grupales, con plazos que posibiliten un diálogo por un periodo de tiempo más prolongado. En ese sentido, este proceso optó por una modalidad diferente que, según manifestaron al INDH representantes de CONAF y de CODEIPA, sería más afín a las prácticas y tradiciones del Pueblo Rapa Nui,



25 Esto mediante acusaciones verbales ante el observador del INDH, tanto desde representantes de Codeipa como de Gobernación y Conaf.

y en ese sentido, se dio paso a reuniones con cada familia en una etapa inicial de Entrega de Información.

Esto no constituye, *per se*, un problema desde el punto de vista de los estándares internacionales de derechos humanos en materia de Consulta Indígena, toda vez que dichas reuniones se desarrollen respetando los principios de buena fe, carácter previo y diálogo inclusivo. No obstante, y dado que las reuniones se dieron en la etapa de Entrega de Información (no obstante que existieron otras instancias paralelas de conversación entre representantes de CODEIPA y el gobierno a lo largo del proceso), cabe preguntarse si dichos encuentros han sido suficientes -en cantidad y en plazos de tiempo- como para permitir canalizar las inquietudes y propuestas y arribar a consensos, especialmente dado que los objetivos planteados por la misma CONAF para esta etapa eran meramente informativos, y no de diálogo.

En relación con el conflicto suscitado en esta etapa final, de acuerdo a la información y los testimonios recogidos por el INDH, el desacuerdo se generó entre las autoridades del Estado y los representantes indígenas, dada la demanda de estos últimos por que se incorporen las solicitudes planteadas como resultado de las reuniones con familias, y que la autoridad optó por acoger sólo parcialmente, apelando al acuerdo alcanzado en la etapa de planificación.

No obstante, desde el punto de vista metodológico, si bien la autoridad accedió a incorporar algunas de las preguntas planteadas en las reuniones con las familias, tampoco es claro cómo dichas preguntas, formuladas en términos abiertos, podrían ser adecuadamente respondidas a través de preguntas que recurren a opciones dicotómicas y previamente definidas. Finalmente, y como ya se mencionó, los plazos para dar a conocer las preguntas adicionales no fueron suficientes, ya que se informaron entre 1 y 2 días antes de la Consulta.

VOTACIÓN DEL PUEBLO RAPA NUI

Esta etapa consistió en someter la medida consultada a una votación del Pueblo Rapa Nui, en cuya votación decidirían sobre la implementación de la co-administración del Parque Nacional entre CONAF y un ente Rapa Nui.

La metodología utilizada sería, según CONAF: “coherente con la forma legitimada y utilizada en varias consultas indígenas anteriores como la salida de una pieza arqueológica a Europa, la parcelación del Fundo Vaitea y la propuesta de reforma constitucional para regular la entrada, residencia y permanencia en el territorio especial de Isla de Pascua”²⁶.

La votación fue realizada el día 25 de octubre en el Liceo Lorenzo Baeza Vega, ubicado en Hanga Roa, junto con dos locales de votación habilitados en Valparaíso y Santiago. El proceso se realizó en forma pacífica, y existió presencia policial para asegurar el orden público, quienes cortaron la calle de acceso al Liceo para facilitar el acceso y evitar enfrentamientos. Así también, es necesario consignar que cerca de 50 personas se manifestaron frente al Liceo, en oposición a la Consulta realizada.

De esta manera, quienes quisieron votar pudieron hacerlo y quienes quisieron ejercer su derecho a manifestarse en oposición también. Por su parte, algunas personas de la comunidad informaron al INDH que personas parte de la manifestación contraria a la Consulta profirieron amenazas en lengua rapa nui a algunos/as votantes, situación que si bien no fue masiva, fue informada a Carabineros, quienes solicitaron a los manifestantes respeto mutuo.



26 “Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua” – CONAF (pág. 18).

Los resultados de la votación se exponen en el siguiente cuadro:

TABLA 6_ Resumen votación Consulta

Votos	Isla de Pascua	Santiago	Valparaíso	Total	%
Si	243	8	13	264	86,6
No	37	3	1	41	13,4
Total validamente emitidos	280	11	14	305	
Blancos	9	0	0	9	
Nulos	5	0	0	5	
Total	294	11	14	319	

Fuente: "Informe Final Consulta Indígena sobre la Co-administración del Parque Nacional Rapa Nui en Isla de Pascua" – CONAF (pág. 41)

Así, los votantes representan el 15% del universo participante de la isla, lo que debilita la legitimidad de los resultados. Es importante destacar que una vez finalizado el conteo de votos, profesionales de la Gobernación y Conaf realizaron llamados a través de la radio, para dar a conocer y oficializar los resultados, informando sobre el pronto establecimiento de la co-administración. Al mismo tiempo, desde el mismo medio, representantes del Parlamento Rapa Nui hicieron llamados a desconocer los resultados de la Consulta dada la baja participación y adhesión de la comunidad.

Preocupa al INDH la baja participación obtenida en este proceso de Consulta. Esta participación podría estar relacionada con el deterioro de la confianza generado en forma previa por la confrontación entre miembros del Pueblo Rapa Nui y la Conaf, lo que derivó en procesos judiciales en contra de los primeros. Por otro lado, a la par de la naturaleza no estrictamente gubernamental de la CONAF, también influyó la falta de flexibilidad para atender los requerimientos de modificación de las preguntas y de los plazos del proceso.

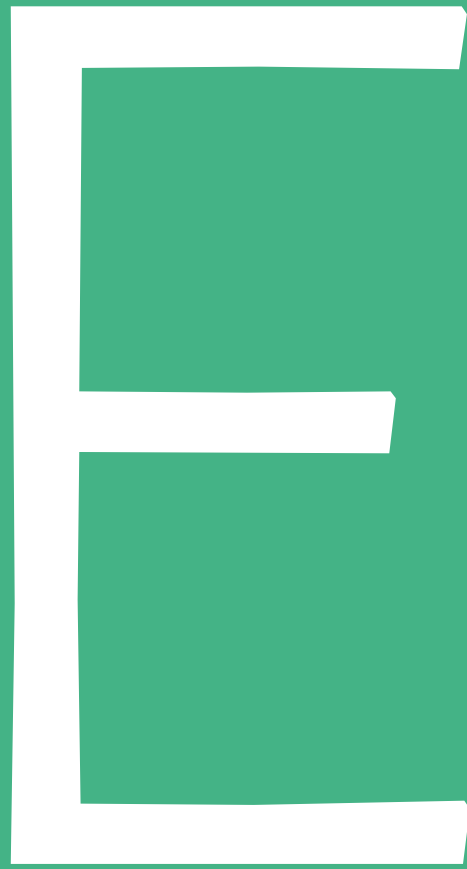
Etapa 5: Sistematización de información y entrega del Informe Final

Una vez finalizada la votación se dieron a conocer los resultados. Es necesario destacar que, con posterioridad a la Consulta, desde Conaf, Gobernación y Ministerio de Desarrollo Social se abocaron a dar cuerpo al proceso de co-administración del PNRN, validando los resultados y haciendo un llamado a las organizaciones de la comunidad a diseñar en conjunto el acuerdo, emplazando a la comunidad a dirigir sus esfuerzos hacia la conformación de la organización administradora rapa nui. Las organizaciones indígenas y comunitarias, incluyendo a los representantes electos de Codeipa, al Parlamento Rapa Nui, al Consejero Rapa Nui de Conadi, entre otros, impugnaron el proceso de Consulta e invalidaron los resultados²⁷. Al respecto, cabe señalar que por decisión unánime los comisionados electos en Codeipa, el alcalde Pedro Edmunds Paoa y el Presidente del Consejo de Ancianos, Alberto Hotus, invalidaron la consulta en razón de la abstención en el proceso electoral, y en el hecho de que a su juicio, Conaf impuso unilateralmente una pregunta principal limitada a la co-administración del PNRN Rapa Nui, a pesar de que 23 de 36 familias propusieron la inclusión de una pregunta referida a la administración total del PNRN por parte del Pueblo Rapa Nui. Ello dado que, a su juicio, no se definía en qué consistiría la coadministración del PNRN y no se tomaba en cuenta que el PNRN ya estaba siendo co-administrado entre Conaf y Codeipa desde hacía más de un año²⁸.



27 Ver: <http://www.elciudadano.cl/2015/10/27/226109/rotundo-fracaso-del-gobierno-en-consulta-por-parque-nacional-rapa-nui/>

28 Ver: <http://www.mediabanco.com/2015/10/30/representantes-del-pueblo-rapa-nui-invalidan-consulta-indigena-por-parque-nacional/>



Observaciones finales
y recomendaciones

- 1. El INDH valora la iniciativa de Conaf y los esfuerzos que realizaron** tanto sus profesionales como los representantes, dirigentes y autoridades del Pueblo Rapa Nui que participaron en el proceso de Consulta Previa referido a la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui. Dada la experiencia que tuvo lugar, no obstante, el INDH estima necesario que en futuras Consultas se mejoren los procesos de entrega de información al Pueblo Rapa Nui, y se consideren con especial cuidado sus características culturales.
- 2. Al INDH le parece importante subrayar que para la realización de una Consulta de esta naturaleza debe tenerse en cuenta no solo la forma, sino también el fondo** de la materia abordada, en este caso, la administración del PNRP Rapa Nui, y con ello, los estándares de derechos humanos aplicables. El INDH estima que una adecuada aplicación del artículo 14 del Convenio N° 169 de la OIT ratificado por Chile, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, habría sido determinante para la identificación de la/s pregunta/s a ser incluidas en esta Consulta, y podría haber llevado a la formulación de una/s pregunta/s más amplia/s, tal como lo solicitaron algunas organizaciones representativas del Pueblo Rapa Nui.

El INDH reconoce los esfuerzos que realiza el Estado de Chile por desarrollar los procesos de Consulta Indígena Previa, que como todo proceso complejo, importa un ejercicio de ensayo, error y aprendizajes. En este marco, es relevante tomar nota de la experiencia y poner especial atención en aquellas decisiones que no hubieran resultado favorables para el proceso de diálogo, y prevenir su repetición en procesos próximos. Por ejemplo, una lección relevante en este caso dice relación con el especial cuidado que se debe tener a la hora de formular las preguntas a ser plebiscitadas, a los fines de no entorpecer o malograr los esfuerzos que tanto los pueblos indígenas como el Estado realizan.
- 3. Sobre el diseño metodológico y la planificación.** Es necesario relevar la tensión que se produjo en el proceso de Consulta como consecuencia de la negativa del ente convocante de la Consulta (Conaf) de modificar el diseño metodológico acordado en un inicio, como producto del diálogo suscitado en la comunidad o entre las partes. Al respecto, el Convenio N°169 de la OIT establece como principio relevante el de la flexibilidad, junto con el carácter previo y la buena fe, en el proceso de Consulta. Así, la autoridad y los consultados deberán evaluar caso a caso la posibilidad de modificar la metodología acordada entre las partes en un inicio, escuchando cuidadosamente y ponderando la razonabilidad de los argumentos que respalden la solicitud, y decidiendo en consideración a la relevancia de cuidar las confianzas, sin las cuales los diálogos se deterioran o se vuelven inviábiles. Si bien el INDH valora la contratación de personal especialmente asignado para la etapa de información, los que estaban capacitados para ello, con sensibilidad y pertinencia cultural, considera que este no logró resolver la tensión generada por la falta de flexibilidad del proceso de Consulta.
- 4. Sobre los plazos.** Respecto de los plazos trazados para la Consulta, y si bien los estándares internacionales no hacen referencia a tiempos sugeridos de duración para estos procesos, las etapas de reflexión y análisis interno y la de diálogo han sido especialmente cortas en esta oportunidad. Muestra de ello es que, producto de la etapa de información con las familias, surgieron cuestiones que requirieron de más tiempo para ser evaluadas y negociadas con el Gobierno, como podría demostrarlo la solicitud de inclusión de nuevas preguntas en la Consulta. En ese sentido, y sin perder de vista que los procesos no pueden extenderse indefinidamente, hubiera sido deseable la ampliación del plazo solicitado para favorecer el diálogo entre las partes en la etapa final del proceso, especialmente en consideración a que tendrán lugar, en el futuro próximo, dos nuevos procesos de Consulta. Es fundamental aprender de la experiencia y otorgar a estas etapas el tiempo necesario,

incluyendo tiempo suficiente para abordar eventuales discrepancias, lo que contribuye a dar muestras de un compromiso real y de buena fe por parte del Estado sobre su voluntad de llegar a un acuerdo.

- 5. Sobre la buena fe.** Es importante señalar que buena parte de los involucrados en el proceso, tanto del Gobierno como del Pueblo Rapa Nui, puso en duda la buena fe de la contraparte respecto del proceso de Consulta, y la voluntad de llegar a acuerdos sobre la medida consultada, lo que afectó la confianza, y acrecentó la confusión de la comunidad respecto del objetivo del proceso. El INDH considera imprescindible una mayor preocupación de los organismos que convocan a la Consulta por lograr un mayor clima de confianza a lo largo del proceso de Consulta. En este sentido recomienda el mayor grado de inclusión de las organizaciones representativas, si es preciso mediante su identificación expresa, la flexibilidad necesaria para el diseño de las preguntas y, si corresponde, el ejercicio de las facultades de suspensión del proceso que concede la reglamentación vigente. Esto constituye un desafío delicado a la luz de los próximos procesos planificados, que el INDH alienta a resolver a través del diálogo, y la observancia de los estándares internacionales de derechos humanos.
- 6. Sobre la etapa de diálogo.** El rechazo de las autoridades del Estado a la propuesta hecha por los representantes electos en CODEIPA sobre el cambio en la pregunta y la extensión del plazo para informar a la población (de 3 días previos a su realización), dejó poco espacio para el diálogo y acercamiento entre las partes. Además, como el INDH ya ha manifestado en otras oportunidades, constituye un error frecuente asignar plazos excesivamente cortos para esta etapa, la que suele requerir de mayor extensión. El INDH alienta a considerar este punto en los procesos futuros.
- 7. Sobre la modalidad de la/s pregunta/s.** Sobre este punto, *a priori*, siempre que exista un diálogo previo, de buena fe, acorde a los estándares del Convenio, no hay inconvenientes en que un proceso de Consulta se concrete en una o varias preguntas a ser respondidas negativa o afirmativamente. No obstante, hay que hacer notar que esta modalidad contiene una lógica dicotómica (en general se opta entre dos alternativas), que difiere de la lógica del diálogo, que puede incluir mayor diversidad y matices en las posiciones, y por tanto, en las decisiones y acuerdos que finalmente se adopten.

En este marco, el INDH considera oportuno recordar la importancia de que el Estado encare estos procesos con espíritu pedagógico, y en el caso particular de Isla de Pascua, que en los procesos futuros se explicita que si bien la modalidad de resolución de Consultas a través del desarrollo de plebiscitos con opciones dicotómicas puede ser una de las metodologías a utilizar, también existen otras formas posibles para arribar a consensos, más cercanos al espíritu del diálogo plasmado en los estándares del Convenio N° 169 de la OIT.

En el caso de esta Consulta llevada a cabo, el INDH considera preocupante que el universo que participó en él haya sido tan bajo, a lo que se suma que una parte relevante de las organizaciones representativas del Pueblo Rapa Nui, y los comisionados Rapa Nui electos en Codeipa, hayan impugnado los resultados del proceso.
- 8. El INDH,** en consistencia con lo señalado en sus informes relativos a los Decretos Supremos 66 de marzo de 2014 y 40 de agosto de 2013 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.

