



**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

**I.- 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 Indígenas<sup>1</sup>.

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.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

- 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 propuesta<sup>2</sup>.

---

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.

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”<sup>3</sup>. 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.

## **II.- 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 Lagos<sup>4</sup>, y participó en uno o más de

---

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%ADgena%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.

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.

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.

<b>Región</b>	<b>N° de Reuniones</b>	<b>Localidades</b>
Arica-Parinacota	3	Putre, Colpa y Arica
Valparaíso	7	San Antonio; La Ligua; Quilpué; Quillota y Valparaíso
Región Metropolitana	4	La Florida; Quilicura; Pedro Aguirre Cerda
Biobío	7	Alto Biobío; Tirúa, Cañete y Concepción.
Temuco	6	Nueva Imperial; Gorbea; Vilcún; Ercilla; Cunco
Los Ríos	3	Panguipulli; La Unión
Los Lagos	2	San Juan de La Costa; Coqueval
<b>Total</b>	<b>33 reuniones observadas</b>	<b>Encuentro Nacional San Esteban V Región</b>

Dado que la invitación a participar como observadores fuera extendida sólo por una de las partes interesadas (el Estado), el INDH dispuso que cada uno/a de los/as funcionarios/as que participara en la observación se sujetara a un protocolo de observación que garantizara desde un inicio dos aspectos: en primer lugar, la información a los/as representantes, dirigentes/as y autoridades ancestrales indígenas, con el objeto que manifestaran si aceptaban o no la presencia del INDH en calidad de observador. En segundo lugar, la visibilización de la presencia del INDH, dejando sentado que en mérito de la invitación formulada por el Ministerio de Desarrollo Social, y en cumplimiento del mandato institucional, se concurría al proceso en calidad de observadores, y en ningún caso, como facilitadores, árbitros o mediadores del diálogo. 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 constatado<sup>5</sup>.

A los fines de facilitar la misión, el INDH solicitó al Ministerio que se instruyera a las Secretarías Regionales Ministeriales para que en cada reunión en la que hubiera participación institucional, quedara constancia de lo reseñado en las actas respectivas<sup>6</sup>.

5 Ver documento en anexo: INDH. Protocolo de observación a los procesos de consulta indígena.

6 Con el objeto de operativizar la participación del INDH y de garantizar la información a los representantes indígenas que participarían del proceso, en los términos señalados, la Jefa de la Unidad de Estudio del INDH, Silvana Lauzán y el responsable de la observación en la Región Metropolitana, Federico Aguirre, sostuvieron una reunión el día 11 de septiembre de 2014 en las dependencias de Ministerio de Desarrollo Social, con el Sr. Nicolás Barrientos Jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. En dicha reunión se acordó, entre otras medidas, que el Ministerio se comprometía a enviar un oficio a las Seremis con copia al INDH, expresando las condiciones en que participaba de la observación. Se adjunta

Sobre el punto, el Instituto destaca el consenso entre los representantes, dirigentes y autoridades indígenas que concurrieron a este diálogo para que el INDH observara las reuniones.

Con el objeto de registrar información relevante de forma homogénea para cada reunión, se elaboró una “pauta de observación” que fue completada por los/as observadores/as para cada reunión en la que participó. La pauta facilita la evaluación de la consulta previa a la luz de los estándares internacionales y los desarrollos normativos vigentes, entre otros aspectos: i) el carácter previo del proceso; ii) las garantías de acceso a la información, tanto en relación con el proceso de consulta como a las medidas a ser consultadas; iii) el principio de buena fe; iv) el respeto a la obtención del consentimiento previo como finalidad del proceso y la efectiva capacidad de incidencia de los pueblos interesados en relación con las medidas 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 negociación<sup>7</sup>.

Adicionalmente, una vez finalizado el proceso y con el propósito de complementar la información, se envió un oficio al Ministerio de Desarrollo Social<sup>8</sup>. 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.

### **III. 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-).

---

en el Anexo copia de oficio que fuera remitido al INDH a este respecto. Nuevamente el día 25 de septiembre de 2014 se sostuvo reunión, esta vez con el Sr. Rodrigo Andrés Novoa de la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena del MDS, para reforzar aspectos operacionales vinculados a la participación del INDH en el proceso.

<sup>7</sup> Ver Anexo: Pauta de Observación.

<sup>8</sup> 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.

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”<sup>9</sup>.

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 (...)”<sup>10</sup>.

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 (...)”<sup>11</sup>. 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, (...)”<sup>12</sup>. 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 (...)”<sup>13</sup>.

Por otra parte, las medidas a ser consultadas corresponden a iniciativas contempladas en el programa de gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet<sup>14</sup>, y ambas tienen su antecedente en dos Mensajes enviados el año 2009 bajo la primera administración de la mandataria<sup>15</sup>. En lo que respecta a la iniciativa de creación del Consejo de Pueblos

---

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

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 gobierno<sup>16</sup>.

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 documentos<sup>17</sup>.

En una de las reuniones observadas se requirió por parte de dirigentes indígenas que se ofreciera y presentara una propuesta de los anteproyectos de leyes<sup>18</sup>. 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 flexibilidad<sup>19</sup>, 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.

### **III. a) 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

---

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 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/MEDIDALEGISLATIVADELCONSEJOCONSEJOSDEPIDIGENAS.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.

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.

### **III. b.- 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.

### **IV.- 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 consulta<sup>20</sup>. La misma contempló cinco etapas en su diseño, definidas en el Decreto

---

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

Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta previa<sup>21</sup>. El proceso fue coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social. 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 Ministerio<sup>22</sup>.

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 improvisación<sup>23</sup>.

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 convocatoria<sup>24</sup>.

También se tuvo conocimiento de la programación de reuniones en paralelo, para una misma localidad o agrupación de comunas, sin la coordinación previa<sup>25</sup>.

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

---

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”.

<sup>21</sup> 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.

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

<sup>23</sup> 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-origenarios-acusan-vicios-en-consulta-indigena#sthash.CX4SsfFB.dpuf>

<sup>24</sup> 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”.

<sup>25</sup> 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 Tardeen 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).

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 están 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 tribales<sup>26</sup>, incluido el Convenio 169 de la OIT<sup>27</sup>. 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”<sup>28</sup>.

#### **IV.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 66<sup>29</sup>. 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 Social<sup>30</sup> y el número 40 del

---

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

Ministerio de Medio Ambiente<sup>31</sup>, 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 proceso<sup>32</sup>. 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 no derogación de los Decretos Supremos N°66, del Ministerio de Desarrollo Social y 40, del Ministerio de Medio Ambiente”<sup>33</sup>.

El 5 de noviembre de 2014, el titular de la cartera de Medio Ambiente, Sr. Pablo Badenier, y de Desarrollo Social, Sra. María Fernanda Villegas, anunciaron conjuntamente la decisión del Gobierno de revisar estas normas<sup>34</sup>.

La Ministra Villegas señaló que “[c]omo gobierno pudimos escuchar innumerables demandas y reivindicaciones históricas durante este proceso, sin lugar a dudas la que más se repitió fue la necesidad de revisar lo que establece el Decreto Supremo 66 del Ministerio de Desarrollo Social y el Decreto Supremo 40 del Ministerio de Medio Ambiente. Es así como, haciendo eco a la solicitud de los pueblos indígenas y atendiendo a sus requerimientos, ratificamos la decisión de revisar y modificar los procedimientos de ambos reglamentos”<sup>35</sup>. Sin embargo, a cinco meses de haberse formulado tal anuncio, no se tiene certeza de los plazos y procedimientos destinados a revisar dicha normativa.

Como se ha señalado, las etapas consideradas fueron cinco: planificación; entrega de información; de deliberación interna; de diálogo y finalmente de sistematización y entrega de información.

---

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).

33

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

34 Fuente: Emol.com - <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/11/05/688527/anuncian-revision-de-decretos-que-regulan-la-consulta-indigena-en-la-tramitacion-de-proyectos.html>

35 Fuente: Emol.com - <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/11/05/688527/anuncian-revision-de-decretos-que-regulan-la-consulta-indigena-en-la-tramitacion-de-proyectos.html>



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

En el proceso de consulta del Ministerio de Desarrollo Social, este diseño fue modificado y adecuado. Esta circunstancia responde en parte a las realidades locales y a las particularidades de cada pueblo y cada región. Ello, en principio, no constituye una infracción a los estándares que rigen la materia; por el contrario, bien se puede sostener que en esto se ha actuado de manera flexible tal cual lo mandata el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, se constata con preocupación que en algunos casos el proceso no concluyó, en términos tales que no hubo posibilidad de concluir una síntesis del diálogo iniciado, como es el caso de la Región Metropolitana. Ante esta realidad, hubo asociaciones como la *Kallfulican*, *Llug-Kym Hue-Harria* y Asociación Mapuche *Kiñe Pu Liwen* de la Región Metropolitana que presentaron una solicitud de prórroga el día 20 de diciembre de 2014, al Ministerio de Desarrollo Social, tal cual lo preceptúa el Decreto 66. Las organizaciones alegan que no les habrían dado una respuesta fundada a esta solicitud.

#### a) 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 proceso<sup>36</sup>.

Esta etapa debía estar precedida de una convocatoria previa que considerara la difusión del inicio de la consulta<sup>37</sup>. 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 2014<sup>38</sup>.

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](http://www.consultaindigenamds.gob.cl/articulos/articulo130814_2.html)

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 información<sup>39</sup>, 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 proceso<sup>40</sup>.

Finalmente, de acuerdo a lo informado públicamente por el Ministerio, participaron de esta etapa 6.833 representantes y dirigentes de comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas<sup>41</sup>.

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

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

---

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>

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

realidades históricas sumamente antiguas y complejas, y que no terminan de superarse aún”<sup>43</sup>.

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 detenidas<sup>44</sup> con motivo de desórdenes ocasionados por representantes y personas indígenas de Temuicui, 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 sector<sup>45</sup>.

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

---

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 Temuicui de 8 de agosto de 2014 relacionado con los hechos que se describen; y otras comunidad de la región.

Huenchumilla, según informó Radio Biobío. También se registró un ataque a las instalaciones de la Fundación Pehuen en el Alto Biobío”<sup>46</sup>.

“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 produjo momentos de tensión entre las autoridades chilenas y Mapuche. En Concepción en tanto el día 03 de septiembre, el acto donde se inauguraba la consulta fue también interrumpido por un grupo de manifestantes que declararon su rechazo al involucramiento del Pueblo Mapuche en un acto ajeno”<sup>47</sup>.

Las situaciones descritas dificultan el alcance de los estándares de derechos humanos, especialmente en lo que dice relación a la buena fe. Los hechos afectan negativamente las condiciones propicias para el diálogo, y no contribuyen a superar las desconfianzas. La interrupción de las reuniones, las situaciones derivadas de la presencia y controles policiales, la persistencia unilateral por continuar reuniones no obstante los climas de violencia, afectan el principio de buena fe, componente cardinal de la consulta previa, y que supone la ausencia de toda coacción y el ánimo sincero de dialogar y arribar a acuerdos genuinos.

Realizadas las primeras reuniones de la etapa de planificación, el INDH hizo llegar a la Ministra Villegas una nota preliminar, advirtiendo debilidades identificadas a esa fecha, y que a juicio del INDH, debían abordarse con prontitud. En dicha ocasión se señaló a la Sra. Ministra que existía un bajo nivel de conocimiento de los/las representantes indígenas acerca de la medida propuesta, constatando que si había habido una etapa de socialización y sensibilización, esta no había contribuido a generar un diálogo informado. Igualmente, se mencionaron las condiciones inapropiadas en algunos lugares, especialmente el sur del país, para el inicio de un proceso asentado en el principio de fe<sup>48</sup>.

En relación con el principio referido a las instituciones representativas, el INDH solicitó al Ministerio de Desarrollo Social que proporcionara el número y nombre de las organizaciones indígenas que participaron desde el inicio hasta el final del proceso, señalando el pueblo indígena al que pertenecen<sup>49</sup>. El Ministerio no ha dado respuesta a esta solicitud de información.

Al respecto, el informe final de la consulta indica que el Ministerio realizó una convocatoria amplia “[d]irigida a todas las instituciones representativas de los pueblos indígenas reconocidos por ley, tal y como lo establece el artículo 15° del DS N°66”<sup>50</sup>. La

---

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

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

48 INDH. Oficio N° 0382 de 17 de septiembre de 2014 por el que informa sobre reuniones de planificación de la consulta indígena. Ver anexo.

49 INDH. Oficio N° 87 de 10 de febrero de 2015 por el que solicita información, pregunta N° siete. Ver anexo.

50 Ministerio de Desarrollo Social, Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social. Informe final.

convocatoria consideró insertos de prensa en medios de circulación nacional. Se realizaron cuatro insertos dos por cada medida en un medio de circulación nacional (diario La Tercera: en su edición del día 31 de julio de 2014 y luego en su publicación del día 10 de agosto del 2014<sup>2</sup>). Se enviaron cartas certificadas a los presidentes y/o representantes de todas las organizaciones inscritas en el Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas perteneciente a la Conadi (...); y se realizó una campaña radial convocando al proceso de consulta previa indígena dirigido a todas las instituciones representativas. La convocatoria fue traducida a idiomas propios de los dichos pueblos<sup>51</sup>.

Se puede colegir que hubo una amplia difusión, sin restricciones, abierta, dirigida a quienes desearan participar del proceso.

No obstante estos esfuerzos, es posible advertir que importantes organizaciones indígenas no concurrieron al proceso y que liderazgos notorios se restaron del mismo. Fue evidente que actores o instituciones que, habiendo sido creadas por el Estado o reconocidas por este, y 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 Lafkenche<sup>52</sup> 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

---

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

51 Ministerio de Desarrollo Social, Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social. Informe final.

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

52 En relación a la Ley 20.249 que creó el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO).

agosto de 2014<sup>53</sup>. 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”<sup>54</sup>.

El INDH ha sostenido en otras oportunidades, y lo reitera en este informe, que no le corresponde calificar qué instituciones son representativas<sup>55</sup>; 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 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 (...)”<sup>56</sup>.

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.

---

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.

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”<sup>57</sup>.

### **b.- 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.

### **c.- 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 planificado. 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

---

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

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 nueve<sup>58</sup>.

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”<sup>59</sup>. 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.

#### **D.- 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”<sup>60</sup>. 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”<sup>61</sup>.

Esta etapa de dialogo debía celebrarse, en cada una de la localidades consultadas previamente “cerrando en cada una de ellas los acuerdos alcanzados y discrepancias a las

---

<sup>58</sup>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>

<sup>59</sup> Art. 16 DS 66.

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

<sup>61</sup> 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.

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 Villegas<sup>62</sup>.

#### *D.1. 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”<sup>63</sup>. 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 proceso<sup>64</sup>.

---

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 inadmisibile con fecha 22 de enero de 2015.

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 sistematización 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”<sup>65</sup>.

En relación con la medida de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, en la jornada nacional se presentaron seis disensos, expuestos en dos sesiones plenarios. 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:

1° 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.

2° 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.

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

4° 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:

---

<sup>65</sup> 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>

1° 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.

2° 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 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 plenarios. 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.

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

1° 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.

2° 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”.

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

4° 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.

5° 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.

b) 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:

1° 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
Diaguita	1	2	2	Acuerdo
Kawashkar	1	1	1	Acuerdo
Yagán	1	1	1	Acuerdo
<b>TOTAL:</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>9 Acuerdos</b>

**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
Diaguita	3	7	5	Acuerdo
Kawashkar	3	5	3	Acuerdo
Yagán	3	3	3	Acuerdo
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>85</b>	<b>69</b>	<b>7 Acuerdos y 2 Disensos</b>

**Fuente: Ministerio de Desarrollo Social**

**E) 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.

### **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.