

**Observación al proceso de consulta previa desarrollado por el
Ministerio de Bienes Nacionales referido a la creación del Parque
Nacional Salar del Huasco
Informe Final**

Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 16 de
abril de 2018 - Sesión Ordinaria 420

I. Mandato

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 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 de 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.

En este marco, el INDH recibió en el mes de agosto¹ de 2016 una invitación de parte del Ministerio de Bienes Nacionales para realizar la observación al proceso de consulta previa que dicha entidad llevaría a cabo a propósito de la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, en la región de Tarapacá.

En el mes de septiembre² de 2016, el Consejo del INDH, en mérito de sus facultades y mandato legal, dio respuesta a dicha invitación sujetándola a la condición de que la misma fuera aceptada por las organizaciones, autoridades y personas indígenas que participarían de dicho proceso.

Así, los objetivos establecidos para la observación fueron los siguientes:

- 1) Recabar información sobre la medida a ser consultada y el desarrollo del proceso de consulta en sí mismo, desde el mes de septiembre de 2016.
- 2) Identificar las fortalezas y debilidades del proceso de consulta previa observado, en virtud de los estándares de derechos humanos en la materia.
- 3) Elaborar un informe sobre el proceso de consulta previa en torno a la medida propuesta por el Poder Ejecutivo, y formular recomendaciones pertinentes.

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

¹ Ord. GABM N°816 del 25 de agosto de 2016.

² Ord. N°528 del 12 de septiembre de 2016.

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 “al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (art. 6.1.a). Además, el mismo artículo señala que “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (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 (CEACR), 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 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 CIDH 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.

El INDH ha sostenido que “es necesario reconocer que existe una tensión que debe abordarse caso a caso, entre, por un lado, la percepción de los pueblos indígenas respecto a las cosas que podrían afectarles directamente, y la necesidad del Estado de objetivar y acotar los escenarios posibles donde se invoca la afectación y que ameritan el desarrollo de una consulta indígena”³. En ese marco, el INDH ha insistido en la importancia de no perder de vista el sentido profundo de la participación y la consulta indígena⁴ que, en palabras del ex Relator Especial James Anaya, tienen el siguiente propósito:

“La elaboración de estos principios en los instrumentos y jurisprudencia internacionales responde a una historia en que se ha negado repetidamente a los

³ INDH (2015). Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile, p. 184.

⁴ Ver también INDH (2014). El deber de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas; INDH (2013). El deber de consulta previa en la propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental; INDH (2013). Informe de observación Mesa de Consenso Indígena; INDH (2011). El deber de consulta a los pueblos indígenas.

pueblos indígenas la participación en la toma de decisiones que les han afectado profundamente, muchas veces en detrimento de sus derechos humanos fundamentales y en ocasiones hasta de su propia supervivencia como pueblos. Los principios de consulta y consentimiento intentan revertir esta pauta histórica, para evitar en el futuro la imposición a los pueblos indígenas de nuevas condiciones de vida, de manera consonante con el derecho a la libre determinación. Pero con este propósito los principios de consulta y consentimiento no dan lugar a que los mismos pueblos indígenas impongan su voluntad sobre el resto de la sociedad cuando estos otros tengan intereses legítimos e importantes en juego. Al oponerse a la imposición de una parte sobre la otra, los principios de consulta y de consentimiento buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones”⁵.

A continuación, se da cuenta del resultado de la observación realizada al proceso de consulta previa respecto de la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, exponiendo en primer lugar, la metodología utilizada; en segundo término, se describe la medida a ser consultada y el proceso diseñado por el Ministerio de Bienes Nacionales para tal efecto, señalando las fortalezas y debilidades constatadas por el INDH en cada una de estas etapas. Finalmente, se exponen conclusiones y se realizan recomendaciones en base a lo observado.

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 desarrollada.

II. Metodología

El proceso de consulta previa se realizó en Pica, región de Tarapacá. El INDH realizó la observación en dicha localidad, asistiendo a nueve sesiones distribuidas entre septiembre del año 2016 y julio del 2017, participando en todas las etapas del proceso⁶.

En consideración a la metodología aplicada para la ejecución de la observación, esto es, la selección de una a tres sesiones por etapa, de acuerdo a la extensión de cada fase del proceso y también de consideraciones logísticas, el presente informe constituye un consolidado de lo constatado por el INDH en las sesiones en las que estuvo presente, así

⁵ Anaya, James (2009). Principios Internacionales aplicables a la consulta indígena con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. 24 de abril de 2009.

⁶ Cabe señalar que en el marco de proceso de consulta indígena se llevaron a cabo 17 reuniones en total, efectuadas en 18 sesiones puesto que las reuniones del 22/04/17 y del 06/05/17 se consideran una sola; además de una visita técnica al Salar de Huasco.

como de la información oficial provista. En este sentido, debe entenderse como un diagnóstico parcial de todo lo ocurrido en el proceso.

Cuadro 1: Sesiones observadas por el INDH

Etapas	Fecha	Lugar
Planificación	24/09/16	Salón Municipal de Pica
Información, difusión y capacitación	12/11/16	Salón Municipal de Pica
	26/11/16	Salón Municipal de Pica
	17/12/16	Salón Municipal de Pica
Deliberación interna ⁷	04/03/17	Salón Municipal de Pica
Diálogo	18/03/17	Salón Municipal de Pica
	06/05/17	Salón Municipal de Pica
	10/06/17	Salón Municipal de Pica
Cierre	08/07/17	Salón Municipal de Pica
Total	9	

Es importante señalar que la observación del INDH se sujetó a un protocolo que garantizó el acceso a información a los/as representantes, dirigentes/as y autoridades ancestrales indígenas, solicitando su asentimiento a la presencia del INDH en las respectivas sesiones; y permitió aclarar el rol del INDH, enfatizando la calidad de observador externo, lo que en ningún caso consiste en arbitrar o mediar el proceso. Además, se explicó que el resultado de la observación sería un informe público, que contendría los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones que fueran pertinentes a la luz de lo constatado.

Respecto de la participación del INDH, es importante destacar el consenso entre los representantes, dirigentes y autoridades indígenas que concurrieron a este diálogo para que el Instituto observara las reuniones.

Con el objeto de registrar la información de forma homogénea, se utilizó una pauta de observación que fue completada por el representante del INDH en cada reunión observada. La pauta facilita la evaluación del proceso de consulta previa a la luz de los estándares internacionales y los desarrollos normativos vigentes, particularmente en las siguientes materias: 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, cuando corresponda, y la efectiva capacidad de incidencia de los pueblos interesados en relación con las medidas propuestas; v) la concurrencia de instituciones representativas indígenas; vi) la adecuación de los procedimientos, en términos de la pertinencia cultural en la metodología, el diálogo y la entrega de información; y vii) la transparencia en el proceso de diálogo y negociación.

⁷ Es importante señalar que la participación en esta etapa solo ocurre en la medida que las comunidades convocan al INDH a dicho espacio de deliberación interna.

Una vez finalizado el proceso, y con el propósito de complementar la información levantada, se envió un oficio al Ministerio de Bienes Nacionales para solicitar toda la documentación del proceso, incluida la que estuviera pendiente de publicación (actas de las sesiones previas a la observación del Instituto, material elaborado por representantes indígenas entregado al Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros).

Finalmente, durante todo el proceso se revisaron y utilizaron fuentes públicas de información como notas de prensa, comunicados públicos, entre otras.

III. La medida a ser consultada

Como parte de la relación establecida entre el Estado y los pueblos indígenas presentes en el territorio, respecto de generar consultas vinculantes sobre temas que les sean de interés y que incidan en su forma de vida, organización o territorio; y reconociendo las aspiraciones de los pueblos a asumir sus propias instituciones y desarrollo económico, mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones; el Estado chileno, posterior a la ratificación del Convenio 169 el año 2008, se ha propuesto llevar a cabo procesos de consulta con los pueblos originarios respecto de diversas medidas.

En este contexto, el Ministerio de Bienes Nacionales decidió someter a consulta la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, que busca proteger una zona geográfica de gran diversidad y riqueza de flora y fauna nativa, ubicado en el Área de Desarrollo Indígena⁸ (ADI) “Jiwasa Oraje”⁹, cuya superficie es de 110.962,46 hectáreas y dentro del cual existen 77 comunidades indígenas y 212 asociaciones indígenas, principalmente pertenecientes a los pueblos Aymara y Quechua, quienes desarrollan actividades de transhumancia en el territorio.

En estas materias, el país cuenta con una institucionalidad poco desarrollada respecto de la administración parcial o total de los bienes materiales y culturales establecidos en territorios pertenecientes a los pueblos originarios, lo que hace relevante observar tanto el proceso como los resultados de esta consulta indígena.

Durante el mes de octubre del año 2008, desde la Presidencia de la República se anunció la creación de nuevas áreas protegidas, entre las que se encontraba el Salar de Huasco, en la región de Tarapacá. Cabe destacar que esta área ya estaba bajo protección ambiental a partir de distintos instrumentos: en el año 1996 fue declarado sitio RAMSAR, en mayo del

⁸ Las ADI se encuentran reconocidas en la Ley 19.253 del año 1996.

⁹ Creada por Decreto Supremo N°68 del 8 de marzo del 2001.

año 2005 fue declarado Santuario de la Naturaleza¹⁰ y durante el mes de noviembre del mismo año fue declarado como Bien Nacional Protegido¹¹.

El año 2008 se llevó a cabo un proceso participativo en la provincia del Tamarugal, amparado en el Instructivo Presidencial N°5 del 2008, llamado “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”. En razón de esto, se convocó a organizaciones indígenas y ciudadanas para abordar diferentes temáticas referidas a la protección ambiental del salar y la laguna de Huasco. Dicho proceso culminó en septiembre del año 2009 mediante la emisión del informe final.

Posteriormente, el 2 de febrero del año 2010 se creó el Parque Nacional Salar del Huasco en la Región de Tarapacá¹², entregando su tuición, manejo y administración a la Corporación nacional Forestal (CONAF).

Por su parte, las familias Choque, Esteban y Lucas, pertenecientes a la Asociación Indígena Aymara “Laguna del Huasco”, realizaron gestiones ante el Ministerio de Bienes Nacionales, y posteriormente ante la Contraloría General de la República¹³, para la invalidación de la declaración del Parque Nacional Salar del Huasco. Esto, por no haberse realizado una consulta previa a los pueblos originarios que podrían ser afectados por la medida, de acuerdo a los estándares definidos en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile el año 2008.

Ante esta reclamación, la Contraloría emitió el Dictamen N°7631, donde se ordenó, entre otras materias, regularizar la declaratoria del Parque Nacional Salar del Huasco efectuando una consulta indígena, de conformidad a lo establecido por el Convenio 169:

“(…) en mérito de lo expuesto, corresponde que el Ministerio de Bienes Nacionales resuelva la solicitud de invalidación requerida por la peticionaria, subsane los vicios detectados y regularice la declaración del parque nacional en comento, efectuando la consulta indígena de conformidad con lo previsto en el Convenio 169 (...)”.

En atención a lo planteado por Contraloría, en diciembre del año 2014 el Ministerio de Bienes Nacionales procedió a invalidar la declaratoria de Parque Nacional mediante la dictación de un Decreto Supremo N°152.

Posteriormente, para la realización del proceso y tal como indica el Decreto Supremo 66, durante abril del año 2016 el Ministerio de Bienes Nacionales consultó al Ministerio de Desarrollo Social respecto de la procedencia de la consulta previa a los pueblos indígenas

¹⁰ Decreto 561 Exento del Ministerio de Educación, publicado el 18 de mayo de 2005.

¹¹ Decreto Exento 633 del Ministerio de Bienes Nacionales, de fecha 30 de noviembre de 2005.

¹² Decreto Supremo 07 del Ministerio de Bienes Nacionales, de fecha 2 de febrero de 2010.

¹³ A través de la abogada Patricia Albornoz Guzmán.

para la creación del Parque Nacional Salar del Huasco¹⁴. En respuesta, el Ministerio de Desarrollo Social confirmó la necesidad de realizar una consulta indígena, puesto que:

“(…) existe una susceptibilidad de afectación directa en la zona de afectación de la medida, toda vez que, la protección sobre el territorio que se otorgará mediante la creación de un parque nacional puede generar modificaciones respecto de ciertos aspectos religiosos, culturales o espirituales propios de las comunidades u asociaciones que habitan en ese territorio”¹⁵.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Bienes Nacionales dispuso la realización de la consulta indígena sobre la futura creación del Parque Nacional Salar del Huasco¹⁶, convocándose a los pueblos indígenas y a sus instituciones representativas al proceso.

Finalmente, mediante la publicación de la resolución en el Diario Oficial, se dio inicio al Proceso de Consulta Indígena (PCI)¹⁷.

IV. El proceso de consulta

En un principio, esta consulta se diseñó siguiendo las etapas y sesiones definidas en el DS 66, es decir: planificación, entrega de información, deliberación interna, diálogo, sistematización y cierre. No obstante, desde el Ministerio de Bienes Nacionales se indicó que este proceso se guiaría también por el Convenio 169 de la OIT respecto a los estándares ahí señalados. De esta manera, el proceso fue flexible y la planificación inicial se fue adecuando a las necesidades y tiempos de los representantes indígenas, lo que redundó en una mayor cantidad de sesiones por etapa, incluyendo una visita técnica al Salar de Huasco. Sin embargo, esta flexibilidad no implicó un acuerdo total entre los representantes indígenas respecto de la medida consultada, así como tampoco en lograr acuerdos o posiciones intermedias entre las comunidades y el Ministerio de Bienes Nacionales.

El proceso se extendió durante 12 meses, iniciando el día 30 de julio del 2016 y concluyendo el 08 de julio del 2017; y contó con una asistencia promedio de entre 30 y 55 personas por sesión. El costo total para la implementación del proceso de consulta indígena ascendió al total de \$58.141.797, incluyendo la contratación de una productora y de asesores para las comunidades¹⁸.

¹⁴ Ord. GABM N°354 del Ministerio de Bienes Nacionales, de fecha 18 de abril de 2016.

¹⁵ Ord. N°1477 del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 27 de mayo de 2016.

¹⁶ Resolución Exenta N° 1124 del Ministerio de Bienes Nacionales, de fecha 24 de junio de 2016.

¹⁷ Publicación en el Diario Oficial sobre el inicio de la consulta, 04 de julio de 2016.

¹⁸ Ministerio de Bienes Nacionales (2017). Informe Final de Sistematización del Proceso de Consulta a los Pueblos Indígena de la Provincia del Tamarugal relativo a la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, p. 42.

1. Etapas del proceso

1.1 Convocatoria a participar

Como se ha señalado, el proceso se inició con la publicación en el Diario Oficial (4 de julio de 2016), donde el Ministerio de Bienes Nacionales dispone la realización de una consulta relativa a la creación del Parque Nacional Salar del Huasco. La primera reunión de planificación de la consulta fue convocada mediante avisos en dos diarios de publicación regional: el día 03 de julio de 2016 en el diario “La Estrella de Iquique”¹⁹ (27 días antes de la reunión), y el día 10 de julio de 2016 en el diario “El Longino”²⁰ (20 días antes). Junto con esto, se convocó mediante avisos radiales para las primeras dos reuniones (30 de julio y 20 de agosto de 2016) y se dispuso de una página web creada para el proceso, accesible desde el sitio web institucional del Ministerio.

Respecto de otros mecanismos de convocatoria, desde el Ministerio de Bienes Nacionales se envió invitación por carta certificada a todas las organizaciones indígenas de la provincial del Tamarugal, según el registro de Conadi. Así también, se enviaron correos electrónicos con la invitación a participar, dirigidos a los consejeros de las Ecozonas del ADI Jiwasa Oraje; a organizaciones, tanto a nivel individual, organizacional y estamental; y a otros dirigentes de organizaciones indígenas de la Provincia del Tamarugal. Los criterios para la convocatoria fueron “la inclusividad, la no discriminación, entendiendo el valor cultural del territorio”²¹.

Junto con esto, durante los días 11 al 15 de julio de 2016, se realizó una convocatoria en terreno, donde representantes del Ministerio de Bienes Nacionales entregaron invitaciones a dirigentes, juntas de vecinos y comunidades indígenas en las comunas de Huara, Pozo Almonte, Pica, Colchane y Camiña, así como a las municipalidades respectivas.

Ahora bien, respecto de la realización de actividades para la planificación de la consulta por parte del Ministerio de Bienes Nacionales se indican, entre otras, la recopilación de información y antecedentes, conformación de equipo nacional y regional, producción de información para difusión (radio, prensa, web, afiches), solicitud de observación del proceso por parte del INDH, así como gestiones para la producción y organización de las reuniones, incluyendo la contratación de una productora para apoyo logístico.

1.2 Etapa de planificación

Las reuniones de planificación del proceso se llevaron a cabo durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2016, una por cada mes, y tuvieron por objeto definir la

¹⁹ Disponible en: http://www.bienesnacionales.cl/wp-content/uploads/2016/07/Publicaci%C3%B3n_DREstrellaIQQ_03072016.pdf

²⁰ Disponible en: http://www.bienesnacionales.cl/wp-content/uploads/2016/07/Publicaci%C3%B3n_DRLongino_10072016.png

²¹ Ministerio de Bienes Nacionales (2017). Informe Final de Sistematización del Proceso de Consulta a los Pueblos Indígena de la Provincia del Tamarugal relativo a la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, p. 12.

metodología y a los interlocutores del proceso que se llevaría a cabo. Fue en estas primeras reuniones que los participantes plantearon su disconformidad con la “reposición” de la medida planteada (en alusión al fallido proceso anterior de declaratoria de Parque Nacional), e identificaron como un obstáculo para el proceso la utilización del Decreto Supremo 66, pues entorpecería la correcta aplicación del Convenio 169 de la OIT. Como lo indica el Ministerio de Bienes Nacionales:

“(…) Aunque se hizo ver a las organizaciones que el proceso que estaba conduciendo el Ministerio de Bienes Nacionales se debía regir, en lo estructural, por el DS N°66/2013, ya que es el instrumento legal que regula el proceso y que a su vez permite su aplicación (...) fue necesario escuchar las críticas y rechazo a este instrumento, que se dejaría constancia de ellas en actas y finalmente se buscaría transmitir ese rechazo a las instancias que correspondiera, (...) [y] se consensuó que el piso mínimo era dicho decreto y techo la aplicación de los estándares del Convenio. Dicho esto, permitió el establecimiento fluido y la disminución de la disconformidad respecto de la aplicación, en las sucesivas etapas del proceso.”²²

La primera reunión de esta etapa se realizó el día sábado 30 de julio de 2016 en el salón municipal de la I. Municipalidad de Pica²³, donde se informaron los principales aspectos de la consulta, sus etapas y principios (buena fe, transparencia, flexibilidad, entre otros), y desde el Ministerio se propuso una metodología focalizada por comuna, lo que fue rechazado por los representantes. Los/as participantes expresaron su disconformidad con algunos aspectos de la consulta (protección de la biodiversidad por parte de los pueblos originarios y la relación del Estado con empresas mineras), solicitando la incorporación de un enfoque que releve los aspectos socioculturales del territorio, y no solo ambientales. Así también, se abordó la temática respecto de quién debía ser consultado, ante lo cual distintas organizaciones indígenas indicaron ser las afectadas con la medida. Finalmente, se estableció el acuerdo respecto de que la metodología de trabajo sería mediante asambleas.

Posterior a esta primera reunión, dos organizaciones indígenas participantes enviaron cartas a la Seremi de Bienes Nacionales de Tarapacá. En la primera, enviada el 02 de agosto de 2016²⁴ por la Asociación Indígena Aimara Laguna del Huasco (en adelante AIALDH), se indicó su participación del proceso, pero realizando algunas exigencias como la regularización de sus terrenos y propiedades en la zona del salar, contar con asesores desde esta primera etapa, contar con la presencia de un observador del INDH²⁵, aclarar el grado vinculante de esta consulta y la realización de una visita técnica a la zona del salar, entre otros.

²² Ministerio de Bienes Nacionales (2017). Informe Final de Sistematización del Proceso de Consulta a los Pueblos Indígena de la Provincia del Tamarugal relativo a la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, p. 14.

²³ Revisar cobertura de prensa en <http://www.estrellaiquique.cl/impresas/2016/08/01/full/cuerpo-principal/3/>

²⁴ Ver en Anexo 13.

²⁵ La solicitud de observación al INDH fue realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales el 25 de agosto de 2016.

De la misma manera, la Comunidad Territorial Quechua de Pica-Quisma envió una carta al Ministro de Bienes Nacionales el 8 de agosto de 2016, indicando que participaron de la primera reunión del proceso y expresando su desacuerdo con la forma en cómo se pretende realizar la consulta. Esto, pues estimaban que debieron conversar previamente con las comunidades indígenas quechuas, en tanto son directamente afectadas por la medida. Junto con esto, manifestaron su rechazo a la declaratoria de Parque Nacional en la zona del salar en tanto consideraban que es territorio indígena. Posteriormente, ante la ausencia de respuesta por parte del Ministerio, el día 19 de agosto de 2016²⁶ enviaron una segunda carta, donde reafirmaron su requerimiento de que el territorio del Salar del Huasco sea declarado como territorio indígena.

La segunda reunión de planificación se realizó el día sábado 20 de agosto de 2016 en el mismo lugar, la que se inició dando lectura al acta de la reunión anterior. Los temas abordados tuvieron relación con la identificación de las comunidades indígenas afectadas por la medida, quiénes debían participar del proceso de consulta y el mecanismo para la toma de decisiones. Junto con esto, se realizó la solicitud de posponer las próximas reuniones de la consulta hasta que se hayan realizado las elecciones municipales (fijadas para el 23 de octubre de 2016, con el fin de evitar que el proceso fuese utilizado como plataforma para intereses políticos electorales. Junto con esto, se solicitó realizar una reunión solo con representantes de los pueblos involucrados –sin presencia de servicios públicos- con el fin de acordar como asamblea la planificación de la consulta y la metodología de trabajo. Finalmente, se acordó que la sesión de trabajo interna se realizaría el día 24 de septiembre y que la coordinación y logística sería asumida por el Ministerio de Bienes Nacionales.

Tal como en la reunión anterior, nuevamente se solicitó contar con asesores para la asamblea en esta etapa, y no posteriormente, ya que lo consideraban necesario desde ese momento, solicitud que incluso fue recogida en prensa:

“El vocero de las comunidades del salar manifestó que se solicitó un veedor de derechos humanos, como lo indica el Convenio 169, puesto que muchos de los integrantes de las comunidades no saben leer ni escribir: dicen para qué quieren asesores si no estamos en el proceso de planificación, yo les digo para ustedes no es necesario porque tienen su equipo, pero nosotros como comunidad indígena es necesario ahora empezar con la asesoría”²⁷.

La tercera reunión de esta etapa se realizó el día 24 de septiembre, y tal como estaba planificado, posterior a la apertura, la primera parte estuvo dedicada al trabajo interno de los representantes, con el fin de acordar la planificación del proceso y calendarización de las etapas y reuniones. Posteriormente, dicha propuesta fue expuesta al equipo de Bienes

²⁶ Ver en Anexo 14.

²⁷ Diario La Estrella de Iquique, domingo 28 de agosto 2016, p. 3. Revisar en: <http://www.estrellaiquique.cl/impresas/2016/08/28/full/cuerpo-principal/3/>

Nacionales, junto con solicitar nuevamente poder contar con asesores. Desde el Ministerio de Bienes Nacionales se indicó que se podría realizar desde la etapa siguiente, relativa a la entrega de información. Por parte de los representantes indígenas se definió que las personas que se desempeñaran como asesores debían ser conocedoras/es de la cultura local, junto con poseer conocimientos técnicos (jurídicos, antropológicos, u otros); y que serían remunerados tanto las/os profesionales como las/os representantes de la comunidad.

También se indicó que ese mismo día se estaba realizando en Huará una actividad de consulta indígena del Proceso Constituyente Indígena, llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social, anticipando que para las próximas sesiones podría darse una baja en la asistencia, ya que son las mismas personas convocadas a distintas actividades en las mismas fechas.

Finalmente, se procedió a definir el calendario de fechas de las sesiones, lo que en un principio no concitaba acuerdo puesto que la proposición realizada por los representantes indígenas excedía lo planteado por el Ministerio, dado que esta última se limitaba a lo indicado en el DS 66 respecto a la duración de las etapas (3 sesiones por fase). Desde los representantes indígenas se expuso la necesidad de contar con tiempo para analizar y comprender la propuesta de declaratoria de Parque, ya que contenía conceptos técnicos que eran complejos. Se acordó flexibilizar los tiempos dispuestos en el DS 66, fijándose un calendario más amplio para las etapas siguientes²⁸, quedando de la siguiente forma:

Etapas	Fecha	Lugar
Planificación	30/07/16	Salón Municipal Pica
	20/08/16	Salón Municipal Pica
	24/09/16	Salón Municipal Pica
Información, Difusión y Capacitación	29/10/16	Salón Municipal Pica
	12/11/16	Salón Municipal Pica
	26/11/16	Salón Municipal Pica
	10/12/16	Salón Municipal Pica
Deliberación interna	17/12/16	Salón Municipal Pica
	07/01/17	Salón Municipal Pica
	21/01/17	Salón Municipal Pica
	04/02/17	Salón Municipal Pica
	18/02/17	Salón Municipal Pica
	04/03/17	Salón Municipal Pica
Diálogo	18/03/17	Salón Municipal Pica
	15/04/17	Salón Municipal Pica
	29/04/17	Salón Municipal Pica

²⁸ La calendarización del proceso también fue relevada por la prensa regional: <http://www.estrellaiquique.cl/impres/2016/09/27/full/cuerpo-principal/3/>

Cierre	06/05/17	Salón Municipal Pica
--------	----------	----------------------

Así también, se aprobó la participación del observador del INDH, presente en la sesión, y se acordó que la convocatoria se realizaría a través de correo electrónico. Junto con esto, se ratificó el acuerdo respecto de los intervinientes; que las decisiones y acuerdos se tomarían como asamblea, que no se decidiría por votación, dejando constancia en acta de los consensos y disensos arribados, la que será posteriormente firmada por los/as participantes para su validación, y que desde la próxima etapa se contará con asesores para los representantes indígenas.

1.3 Etapa de entrega de información, difusión y capacitación

Esta etapa de la consulta se desarrolló durante los meses de octubre a diciembre del año 2016, y constó de 4 reuniones; teniendo por finalidad la entrega de información a la asamblea por parte de distintos servicios públicos (Ministerio de Bienes Nacionales, CONADI, CONAF, Ministerio del Medio Ambiente, Dirección General de Aguas) respecto del impacto y repercusiones de la implementación de la medida consultada, de manera de contar con información necesaria para la toma de decisiones. Junto con esto, y ante la solicitud de los representantes indígenas de poder contar con sus propios asesores en temáticas de derechos indígena y normativa nacional e internacional, se dispuso que la metodología para las reuniones de esta etapa constaría de dos bloques: uno, de carácter interno, donde la asamblea reflexionó y analizó la medida consultada con sus propios asesores; y otro, con la asistencia y presentación de los servicios públicos convocados.

De esta manera, las sesiones de esta etapa fueron destinadas en su primera parte a capacitación interna, realizada en conjunto por Jorge Moya²⁹ y Judith Esteban³⁰, quienes abordaron temáticas relacionadas al Convenio 169 y el Decreto Supremo 66, derecho indígena, normativa nacional e internacional respecto de territorios indígenas, protección del medio ambiente y participación, e historia de los pueblos indígenas de la provincia. Así también, en estas instancias se levantaron posturas desde la asamblea respecto de su rechazo a la aplicación del DS 66, la necesidad de reforzar la convocatoria por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, incluyendo el envío de cartas certificadas, avisos radiales, correos electrónicos y llamadas telefónicas; y se revisó el proceso anterior de declaratoria de parque, anulado por Contraloría.

Es necesario destacar que en esta etapa se realizó la visita técnica al Salar, el día 16 de diciembre, la que había sido solicitada por parte de los representantes indígenas y a la que asistieron gran parte de los participantes.

²⁹ Abogado, presidente de la Comunidad Territorial Quechua de Matilla.

³⁰ Abogada, integrante de la AIALDH.

Las presentaciones realizadas por los servicios públicos convocados abordaron, entre otras materias, i) las características ambientales y sociales de la zona, en particular del área del salar, ii) los instrumentos activos de protección de la biodiversidad, iii) la utilización y explotación de recursos naturales e hídricos, iv) la normativa vigente respecto de la participación y consulta indígena, así como v) las normativas de protección ambiental que conlleva un parque nacional. Es importante señalar que los contenidos presentados fueron, en muchas ocasiones, de carácter técnico-científico y poco relacionado con sus formas de vida, lo que dificultó su comprensión por parte de la asamblea.

Al respecto, las principales dudas y requerimientos de la asamblea tenían relación con la desconfianza de las comunidades hacia el Estado y sus reales intereses de protección, puesto que no se reconocía la zona del salar como territorio indígena; la presentación, por parte de algunas familias, de reclamaciones para regularizar las tierras y la entrega de títulos de dominio en la zona del salar; así como la fiscalización al impacto y repercusión de la actividad minera en la zona. Junto con esto, solicitaron conocer todas las repercusiones que acarrearía la declaratoria de parque, tanto en términos ambientales, sociales, de aprovechamiento de recursos naturales, de impacto en prácticas comunitarias, rituales y espirituales de las comunidades habitantes de la zona, entre otras. Esto, bajo el supuesto que no habían sido contemplados por los servicios del Estado ni tendrían la capacidad, recursos ni conocimientos para abordarlos.

Es importante hacer presente que en esta etapa aparecen los primeros reclamos desde los representantes indígenas respecto de la información contenida en las actas, señalando que no reflejaban lo sucedido en las sesiones y que el mecanismo de firma de actas en la sesión posterior atentaba contra la transparencia del proceso. Así también, se indicó que paralelamente se estaban realizando 3 procesos de consulta indígena en la zona, uno del Ministerio de Salud, otro del Ministerio del Medio Ambiente y el proceso Constituyente Indígena liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, lo que afectaba la convocatoria y, sobre todo, diluía la presencia y posibilidad de manifestar las posturas de las comunidades indígenas de la provincia.

1.4 Etapa de deliberación interna

Esta etapa de la consulta se desarrolló durante los meses de enero a marzo del año 2017 y constó de 5 reuniones, si bien se habían planificado 6 instancias. La finalidad de esta etapa fue la discusión, reflexión y búsqueda de acuerdos entre los asistentes respecto de su postura ante la medida consultada: la declaratoria de parque nacional.

Como se había acordado, estas reuniones fueron organizadas por el Ministerio de Bienes Nacionales, pero pudieron participar solo representantes de organizaciones y comunidades indígenas, aun cuando se había solicitado la presencia de algunos servicios públicos para aclarar dudas (CONAF, CONADI, DGA). Si bien en estas sesiones se levantaron actas, no se hicieron públicas por no contar con la aprobación de los participantes para ello.

Es importante señalar que la primera sesión de esta etapa, fechada para el 7 de enero de 2017, no se pudo realizar completamente, ya que los representantes indígenas no estuvieron dispuestos a proseguir con la reunión sin la presencia de la coordinadora de asesores, abogada Patricia Arancibia, gestión que correspondía al Ministerio de Bienes Nacionales. Además, tampoco se había alcanzado un acuerdo respecto de la contratación de un equipo de asesores. Al respecto, los representantes indígenas exigieron que se resolviera esta situación para continuar el proceso, tal y como se había comprometido el Ministerio de Bienes Nacionales.

Ante esto, desde Bienes Nacionales se hicieron gestiones para aclarar la situación y poder definir la contratación de los asesores, así como los montos asociados a dicho ítem. Mediante una minuta, desde el Ministerio explicaron que la demora se habría producido por los montos disponibles para honorarios, señalando:

“Finalmente con fecha 5 de enero de 2017, como Ministerio y luego de un esfuerzo económico, se da respuesta a la propuesta de asesores, comprometiendo un presupuesto total de \$5.500.000, el cual deberá ser redistribuido por el conjunto de asesores, puesto que es menor a la propuesta económica que se expusiera; sin embargo, esto viene a dar cuenta de la buena fe y flexibilidad que como Ministerio hemos tenido en este proceso de consulta”³¹.

Las reuniones se retoman el 21 de enero de 2017, instancia en que el equipo interno de asesores³² desarrolló un ejercicio para identificar y definir conceptos que permitieran a las comunidades dialogar con el Estado en sus propios términos. De esta manera, las sesiones se abocaron a identificar y definir las nociones de territorio, naturaleza, autodeterminación, cosmovisión, entre otros. La intención de los representantes indígenas era poder “explicar” su manera de ver el mundo desde sus formas de vida y prácticas cotidianas, de modo de entablar un diálogo horizontal con los agentes estatales. El debate desarrollado fue complejo, pues existían diversas posturas y miradas sobre la materia al interior de las propias comunidades. Además, el abordaje metodológico se dificultó en tanto se intentaba avanzar sobre conceptos muy amplios y de difícil operacionalización, lo que entrampaba la discusión y producción de contenidos.

En sesiones posteriores se abordaron las relaciones entre el “buen vivir”, los valores comunitarios y las formas de vida indígena de la zona; así como el cruce entre lo tradicional y lo moderno para las comunidades. Junto con esto, se identificó un choque entre el modelo económico neoliberal y la visión indígena sobre la relación con la tierra y el entorno, donde existiría una racionalidad productiva y económica contrapuesta, de difícil abordaje.

Cabe destacar que, al finalizar la última reunión de esta etapa, la AIALDH leyó una Declaración Pública en la que expresaba su descontento por la forma en que se había

³¹ Ministerio de Bienes Nacionales (2017). Minuta contratación asesores, p. 2.

³² Compuesto por el Sr. Osvaldo Fuentes, Sra. Judith Esteban, Sr. Jorge Moya, Sr. Carlos Bartolo, Sr. Alexander Valderrama y Sra. Patricia Albornoz.

llevado a cabo el proceso de consulta; planteaba su rechazo a la medida consultada, pues la creación del parque vulneraría sus derechos, autonomía y formas de vida; y exigía que se diera solución a su demanda de regularización de tierras en la zona del salar.

Durante la lectura de la declaración, las comunidades quechuas hicieron abandono de la sala, señalando que el proceso de consulta no debía mezclarse con dicha reclamación, considerada como un asunto particular. Esta situación permite graficar el nivel de animadversión observado entre las partes, así como las diferencias explícitas de posición entre las asociaciones y organizaciones indígenas participantes.

1.5 Etapa de diálogo

Esta etapa de la consulta se desarrolló durante los meses de marzo a junio del año 2017, y constó de 4 reuniones; teniendo por finalidad el conocer la postura de las organizaciones y agrupaciones participantes respecto de la medida consultada, y propiciar acuerdos con el Estado.

La primera sesión de esta etapa, llevada a cabo el 18 de marzo de 2017, se abocó al cierre del documento de propuesta de los representantes indígenas respecto de la medida consultada, para lo cual solicitaron contar con tiempo para concluir dicho trabajo en la propia reunión. De esta manera, abordaron tanto algunos contenidos para la propuesta, aspectos estratégicos para dialogar con el Estado, así como cuestiones metodológicas para la toma de decisiones, estableciéndose que podrían participar de la toma de decisiones las personas representantes de comunidades u organizaciones indígenas que hayan participado del “50% + 1” de las reuniones del proceso. También hubo una autocrítica como representantes, respecto de no lograr concluir el trabajo de identificación y definición de conceptos clave en la etapa anterior de Deliberación Interna, lo que les dejaba en mal pie para entablar un dialogo simétrico con el Estado, pues no estarían suficientemente preparados ni con una postura acordada.

Al no avanzar en el documento de propuesta, se dio un enfrentamiento abierto de posiciones respecto de tomar la decisión en esta sesión (como fue propuesto por las organizaciones indígenas del Salar del Huasco) o de tomarla en la tercera sesión de esta etapa como estaba acordado previamente, y hacerlo por quienes estaban identificados como habilitados para ello en base a su participación (como defendían a las organizaciones quechuas de Pica y Matilla). Esta situación fue subiendo de tono, y aunque se hicieron llamados a la unidad de los pueblos indígenas para llegar a un acuerdo, se endureció el enfrentamiento de posiciones y se llegó a agresiones verbales. Finalmente, no se llegó a un consenso para avanzar en la propuesta a presentar al Ministerio de Bienes Nacionales, por lo que en el documento se expusieron las posturas existentes por parte de cada asociación y/o participante en la reunión. Esto, de modo que en la tercera sesión de esta etapa se tomara una determinación final al respecto.

Los contenidos más relevantes del documento de propuesta³³ entregada por los representantes indígenas en la reunión fueron los siguientes:

- La regularización solicitada por la asociación indígena del Salar del Huasco de su territorio está pendiente, y este se encuentra dentro de la propuesta de Parque Nacional.
- Necesidad de respuesta de las autoridades a la asamblea respecto de las consecuencias del Parque Nacional.
- Hay una postura contraria al Parque Nacional, presente en parte de la asamblea, basada en que el Estado no tiene herramientas para la protección espiritual del territorio, la que es realizada por las comunidades.
- Necesidad de crear una ley de protección de salares.
- La figura de Parque Nacional no protege integralmente el territorio. La propuesta es que los pueblos indígenas hagan el cuidado de la pacha (territorio) bajo sus formas milenarias.
- En el área del parque hay una zona de bofedal extensa, relevante como indicador de la situación del clima y para el pastoreo de llamas. Cualquier propuesta de manejo debe considerar esta situación.
- Cuáles son las implicancias de la calidad de Parque Nacional y el manejo que plantea el Estado para ello. Preocupación sobre las aguas superficiales y subterráneas, problema que aqueja a toda la pampa.
- La ley que regula actualmente las áreas silvestres no asegura la subsistencia de los habitantes del territorio, no les permite a las comunidades del lugar poder ejercer su autodeterminación en el territorio. La conservación debe considerar la participación de los grupos que se encuentran en el lugar y conlleva asegurar recursos del Estado considerando la parte sociocultural y espiritual.
- La comunidad quechua de Pica-Quisma apoya la declaración de Parque Nacional, pero quiere tener la claridad de cómo el Estado va a proteger el territorio.
- Se manifiesta preocupación por los usos y costumbres de la comunidad en el territorio que se propone proteger, por ejemplo, el uso de la quema para comunicarse entre las comunidades.

En la segunda sesión, desde los representantes indígenas se exigió la regularización del proceso de publicación de las actas, ya que no estaban todas disponibles en la web, a lo cual se indicó desde el Ministerio de Bienes Nacionales que no estaban disponibles solo las de la etapa de deliberación interna. Junto con esto, la AIALDH solicitó la suspensión del proceso, en virtud de la carta enviada al Seremi de Bienes Nacionales para la conformación de una mesa de trabajo que aborde sus reivindicaciones y demandas territoriales. Esta situación generó sorpresa y molestia en las otras organizaciones y comunidades presentes, quienes indicaron que dicha solicitud no había sido acordada en reunión, lo que repercutió en una álgida discusión entre participantes. Desde el Ministerio de Bienes Nacionales se indicó que

³³ Para mayor detalle, ver anexo 17.

esta reclamación era un asunto particular de una asociación indígena, y que la consulta no era para ese objetivo sino respecto de la declaratoria de parque.

Luego de una áspera e intensa discusión respecto del desarrollo de la consulta, funcionarios del Ministerio de Bienes Nacionales dieron por finalizada la sesión, de manera abrupta y sin acuerdo de las partes, ante la imposibilidad de avanzar en el debate. Esta situación fue reclamada por la asamblea, quedando registrada en el acta de la sesión:

“A las 17:45 unilateralmente representantes del Ministerio de Bienes Nacionales (Sr. Ricardo Maldonado y Sra. Daniela Muñoz) dan por terminada la sesión sin acuerdo de la asamblea, pero la asamblea solicita en duros términos que se continúe, a lo que el servicio explica que no es posible, puesto que el dialogo no ha prosperado y que no hay espacio, por el momento, para continuar, dado que el salón estaba dispuesto hasta las 17:30 hrs., lo cual es duramente reclamado por los asistentes ya que se oponían al término unilateral de la actividad ya que consideraban descomedido el término”³⁴.

En virtud de lo antes señalado, al comenzar la reunión siguiente se exigió por parte de la asamblea que la reunión fuese tomada como una continuación de la anterior, lo que fue aceptado por Bienes Nacionales. Luego, se produjo un tenso incidente en la entrada al salón municipal, donde representantes de la AIALDH conminaban a los asistentes a no firmar la lista de asistencia por considerar que el Ministerio la usaba para validar acuerdos que no habían sido tomados en las reuniones. Esto generó una discusión con funcionarios/as de Bienes Nacionales, quienes criticaron la acción y les solicitaron vehementemente no interferir en el ingreso de participantes e inicio de la sesión.

En la tercera reunión nuevamente se hizo alusión al proceso de levantamiento y validación de las actas. Parte de los asistentes indicó que no contenían toda la información de lo sucedido en las sesiones, por lo que solicitaban revisar los audios y transcripciones de todas las sesiones para identificar las propuestas, acuerdos y disensos. Desde el Ministerio de Bienes Nacionales se indicó que todos los registros de audios y transcripciones estaban disponibles para quien los solicitara.

En esta sesión se hizo patente el desacuerdo entre las organizaciones participantes respecto del mecanismo para la toma de decisiones (mediante acuerdos y por votación), así como sobre quiénes participaban en dicho proceso. Se abordaron diversas posturas respecto de lo vinculante de las decisiones y la pertinencia de la búsqueda de consensos cuando hay partes que tienen posiciones opuestas. Así también, se aclaró que no todos los acuerdos deben ser totales, también pueden ser parciales.

Además de fijar la próxima sesión para el 10 de junio, se acordó que el 3 de junio se reunirían los representantes indígenas de forma independiente para aunar su postura frente al

³⁴ Acta de la sesión realizada el 22 de abril de 2017, p. 10.

Estado. Además, se indicó que ese tiempo les serviría para revisar las actas y transcripciones, donde estaban indicadas las propuestas.

Respecto de la fecha de la sesión de cierre, se consensuó que dicho aspecto se resolvería en la sesión del día 10 de junio. El Ministerio de Bienes Nacionales señaló que la entrega del informe final de la consulta se realizaría en dicha sesión, ante lo cual los representantes indígenas solicitaron contar anticipadamente con el documento para poder revisarlo y complementarlo. Desde Bienes Nacionales y CONADI indicaron que, en base al DS 66, este informe constituye el relato del proceso llevado a cabo por el servicio público a cargo, y no en conjunto con la asamblea. Esta aclaración generó una discusión respecto de la pertinencia de dicho informe, pues no contemplaría las posturas de los/as participantes de la asamblea, lo que derivó en una acusación de tozudez a las instituciones presentes. Finalmente, se decidió que las organizaciones podían enviar sus propuestas al informe final hasta el día 3 de junio, para ser integradas como anexos.

En la última reunión de esta etapa, realizada el 10 de junio de 2017, se revisó el acta de la sesión anterior (que incluyó dos reuniones), la que abordaba temáticas sobre participación en el proceso, toma de decisiones y reivindicaciones territoriales. Luego el acta fue complementada por la asamblea, la que solicitó se indiquen los nombres de los/as funcionarios/as que cerraron unilateralmente y sin acuerdo de los participantes la sesión del día 22 de abril.

Como en otras sesiones de esta etapa (y anteriores), desde los representantes indígenas se reclamó sobre los contenidos de las actas, ya que no estarían reflejando lo acontecido realmente, y donde habría intervenciones omitidas, lo que interpretaban como mala fe y poca transparencia. Desde el Ministerio de Bienes Nacionales se explicó que por tal motivo se fueron revisando las actas en la sesión posterior, con el fin de dar espacio para su complemento por parte de quienes participaron. La explicación no dejó conforme a parte de los representantes, quienes solicitaron se les entregaran todos los registros (audio, video, transcripciones) para poder revisarlos. Luego de discutir respecto de si las actas reflejaban o no lo sucedido en cada sesión, se procedió a firmar el acta de la reunión anterior y se solicitó desde los representantes que esas actas firmadas fueran enviadas por correo electrónico a los/as participantes.

Por su parte, las comunidades quechuas de Pica y Matilla solicitaron tiempo para acordar su postura frente a la medida consultada, lo que generó oposición en la asamblea ya que se esperaba poder contar con una posición única. Sin embargo, argumentaron que estaban en su derecho de hacer una propuesta como pueblo, y que para no generar inconvenientes la harían con posterioridad a la reunión, haciéndola llegar al Ministerio de Bienes Nacionales.

Posteriormente, un representante de la AIALDH solicitó que quedara en acta que su asociación nunca estuvo de acuerdo con la utilización del DS 66 y que en la consulta han participado comunidades que no tienen el mismo nivel de afectación, lo que ha dificultado

llegar a un acuerdo. A esto agregó que su demanda territorial fue ignorada por las autoridades, acusó de mala fe al Ministerio de Bienes Nacionales por omitir información y declaró a viva voz que para su asociación indígena la consulta estaba viciada. Acto seguido, aproximadamente 30 representantes de la AIALDH izaron banderas negras, lienzos y pancartas donde señalaban que la consulta no se apegaba a estándares internacionales³⁵. Sin perjuicio de esto, indicaron que de todas maneras intentarían buscar un acuerdo con las comunidades quechuas que están a favor del parque. La respuesta de Bienes Nacionales fue que respetaban su postura, pero que esperaban que también quedara manifiesta en un documento formal.

Al finalizar la sesión, se decidió que la reunión de cierre se realizaría el día 8 de julio, dándose plazo para recibir propuestas y comentarios sobre la medida consultada hasta el 3 de julio, ya sea individualmente o por pueblo, las que se integrarían al documento final.

La sesión se cerró dando lectura a su acta, y se procedió a su firma en el momento por parte de los/as asistentes.

1.6 Etapa de sistematización, comunicación de resultados y término del proceso

Esta etapa de la consulta se desarrolló durante el mes de julio del año 2017, y constó de una sola reunión, la que tuvo por finalidad entregar la información sistematizada del proceso de consulta a través del Informe Final.

Al inicio, se realizó una breve introducción por parte del equipo del Ministerio de Bienes Nacionales, quienes presentaron a las autoridades e indicaron el objetivo de la sesión, remarcando la entrega del Informe Final del proceso de consulta. Posteriormente se realizó una breve revisión de las etapas y los hitos más relevantes desarrollados.

Respecto del informe final a entregar, se indicó que se recibieron propuestas de solo tres asociaciones indígenas, las que fueron agregadas como anexos, así como dos cartas enviadas con posterioridad por parte de asesores de los asistentes, las que serían incorporadas al expediente del proceso. Las propuestas recibidas³⁶ fueron enviadas por la AIALDH, quienes están en contra de la medida consultada; y por la Comunidad Quechua Pica-Quisma junto con la Comunidad Territorial Quechua de Matilla, quienes están a favor de la medida.

Antes de la entrega del documento, representantes de AIALDH realizaron un reclamo, señalando que no aceptaban dicho documento como Informe Final, ya que no incorporó realmente sus demandas, solicitando tiempo para revisar el documento y que

³⁵ Esta situación incluso fue recogida en medios de prensa:

<http://www.estrellaiquique.cl/impresas/2017/07/04/full/cuerpo-principal/6/>

³⁶ Ministerio de Bienes Nacionales (2017). Informe Final de Sistematización del Proceso de Consulta a los Pueblos Indígena de la Provincia del Tamarugal relativo a la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, p. 56 en adelante.

posteriormente se realizara otra sesión para poder comentarlo. Se indicó que el proceso siempre fue llevado por el Ministerio de Bienes Nacionales y que nunca se incluyeron sus posturas. Sin embargo, esta posición no era compartida por las asociaciones quechuas, quienes solicitaron la continuidad de la sesión para poder finalizar el proceso.

Posteriormente, y sin acabar la discusión, desde el Ministerio de Bienes Nacionales se comenzó a entregar el Informe Final en la testera del salón; lo que generó desorden y confusión. Ante esto, desde la AIALDH se indicó que se analizarían todas las acciones pertinentes, incluidas acciones legales, para suspender el proceso por vicio. Posteriormente, surgieron voces que interpelaban a las autoridades a otorgar una extensión del proceso, de manera de contar con una sesión más para revisar el documento entregado. Desde el Ministerio de Bienes Nacionales se explicó que el proceso ya se había alargado más de una vez a petición de los representantes y que ya no había espacios para más extensiones. Respecto del cierre del proceso, se indicó que estaba anunciado y formaba parte de las etapas dispuestas en el DS 66.

Posteriormente, representantes de la AIALDH indicaron su rechazo a esta instancia como cierre, y que revisarían con sus asesores el documento, puesto que los tiempos y plazos siempre fueron manejados por el Ministerio de Bienes Nacionales. Se indicó también que esta consulta es una etapa más en su proceso histórico de lucha contra el Estado, y que se siguen violando sus derechos. Indicaron también que el proceso les sirvió como experiencia, pero que deben seguir luchando, puesto que el Estado no sabe de interculturalidad; que no existió real diálogo, puesto que el Ministerio de Bienes Nacionales nunca se movió de su postura de llevar adelante el parque, por lo que consideran este proceso igual de viciado que el anterior; y que todo esto incidía directamente en reforzar el movimiento indígena.

Finalmente, el Gobernador de la Provincia se dirigió a los presentes, agradeciendo la participación en este largo proceso que llegaba a su fin y que se podían hacer llegar cartas al Ministerio de Bienes Nacionales para integrarlas en el expediente final. El final de la reunión fue abrupto, debido al cierre unilateral y arbitrario por parte de un profesional del nivel central de Bienes Nacionales, lo que fue reprochado por los/as participantes.

A modo de síntesis, la calendarización final del proceso fue la siguiente:

Etapa	Fecha	Actividad	Lugar	Estado
Planificación	30/07/16	Reunión 1	Salón Municipal Pica	Realizada
	20/08/16	Reunión 2	Salón Municipal Pica	Realizada
	24/09/16	Reunión 3	Salón Municipal Pica	Realizada
Información, Difusión y Capacitación	29/10/16	Reunión 4	Salón Municipal Pica	Realizada
	12/11/16	Reunión 5	Salón Municipal Pica	Realizada
	26/11/16	Reunión 6	Salón Municipal Pica	Realizada
	10/12/16	--	Salón Municipal Pica	Suspendida

	16/12/16	Visita técnica salar	Salar de Huasco	Realizada
	17/12/16	Reunión 7	Salón Municipal Pica	Realizada
Deliberación interna	07/01/17	Reunión 8	Salón Municipal Pica	Parcialmente realizada
	21/01/17	Reunión 9	Salón Municipal Pica	Realizada
	04/02/17	Reunión 10	Salón Municipal Pica	Realizada
	18/02/17	Reunión 11	Salón Municipal Pica	Realizada
	04/03/17	Reunión 13	Salón Municipal Pica	Realizada
Diálogo	18/03/17	Reunión 14	Salón Municipal Pica	Realizada
	15/04/17	--	Salón Municipal Pica	Suspendida
	22/04/17	Reunión 15	Salón Municipal Pica	Realizada
	06/05/17		Salón Municipal Pica	Realizada
	10/06/17	Reunión 16	Salón Municipal Pica	Realizada
Sistematización, comunicación de resultados y término del proceso	08/07/17	Reunión 17	Salón Municipal Pica	Realizada

2. Observaciones sobre la metodología

A propósito de lo observado, a continuación, se mencionan una serie de aspectos metodológicos del proceso en general, que ameritan un comentario específico.

2.1 Aspectos formales

Para la realización de la consulta, el órgano del Estado que coordina y ejecuta la consulta debe disponer las condiciones necesarias para su buen desarrollo en un marco de buena fe, tal como lo indica el DS 66: “Para el Estado la buena fe también implicará 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 (...)”³⁷. Esto se manifiesta tomando en cuenta aspectos de traslado de participantes de zonas aisladas o difícil acceso, disposición de un lugar con condiciones climáticas adecuadas, alimentación para la totalidad de los/as participantes, etc.

En este caso, el Ministerio de Bienes Nacionales dispuso de las condiciones logísticas necesarias para el buen desarrollo de la consulta, contándose siempre con un salón adecuado para la instancia, trasladando (o haciendo reembolso de pasajes) a participantes, y con acceso a alimentación para la totalidad de participantes. Junto con eso, la planificación del proceso fue lo suficientemente flexible para poder acceder a solicitudes de extensión

³⁷ DS 66, art. 9.

del proceso, recalendarizaciones de fechas, solicitud de visita en terreno, entre otras peticiones de los representantes indígenas.

2.2 Sobre el Decreto Supremo N°66

El INDH ha podido constatar, una vez más, las aprensiones de los representantes indígenas en relación con el Decreto Supremo 66, que regula a nivel nacional la consulta previa. Frente a estos planteamientos, las autoridades del Ministerio de Bienes Nacionales sostuvieron en las reuniones de la consulta que si bien se debe aplicar el DS 66 pues es la normativa vigente, este se utilizaría sobre todo para guiar las etapas del proceso; y que este se registraría por los estándares planteados en el Convenio 169 de la OIT. Adicionalmente, indicaron que sin ser éste un asunto a ser debatido como parte de la consulta, entendían su importancia para los representantes indígenas, por lo que dicho acuerdo quedaría plasmado en acta y en la sistematización final. En efecto, este punto es abordado en el Informe Final del Ministerio de Bienes Nacionales como una dificultad para el proceso de consulta:

“Los participantes, durante todo el desarrollo del proceso, manifestaron sus aprensiones y negativas a la aplicación del D.S. 66 N° 66/2013 por considerar que no representa el espíritu del Convenio N° 169 OIT, lo cual fue una dificultad para el normal desempeño del proceso, atendido que como servicio se debe aplicar la normativa vigente que representa este instrumento”³⁸.

2.3 Sobre la afectación de la medida consultada

Como indica el DS 66 en su artículo 6, “(...) La consulta se realizará a los pueblos indígenas que correspondan a través de sus instituciones representativas nacionales, regionales o locales, según el alcance de la afectación de la medida que sea susceptible de afectarles directamente”.

En este proceso de consulta, para la definición de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la medida administrativa, se incorporaron a todas las organizaciones y comunidades indígenas de la Provincia del Tamarugal, con el fin de generar un proceso abierto y sin discriminación. Sin embargo, con el transcurso de las reuniones y etapas del proceso, fue posible advertir diferencias en las posturas de las organizaciones y comunidades participantes, marcadas en su gran mayoría por una diferencia en el grado o nivel de afectación que la medida les produciría. En este sentido, podría asumirse que el grado de afectación de la creación del Parque Nacional en la zona del Salar de Huasco sería diferente para una comunidad que reside en el territorio directamente afectado, o si mantiene algunas prácticas productivas y/o económicas en la zona, o si realiza prácticas rituales, o si el territorio tiene una significación de carácter espiritual, o si se pretende resguardar los recursos naturales e hídricos de la zona. Esta diferencia podría explicar, en parte, las posiciones muchas veces divergentes y opuestas entre las comunidades ante la

³⁸ Ministerio de Bienes Nacionales (2017). Informe Final de Sistematización del Proceso de Consulta a los Pueblos Indígena de la Provincia del Tamarugal relativo a la creación del Parque Nacional Salar del Huasco, p. 16.

misma medida consultada, lo que redundó en la imposibilidad de lograr un acuerdo como asamblea.

2.4 Sobre el levantamiento y validación de las actas de cada reunión

Una de las situaciones que generó mayor controversia, y que fue mayormente resistida por los representantes indígenas durante gran parte del proceso, tuvo relación con el mecanismo llevado a cabo por el Ministerio de Bienes Nacionales para el levantamiento y validación de las actas de cada una de las reuniones.

Dicho mecanismo operaba de la siguiente forma: en cada sesión se fue tomando nota por un funcionario de Bienes Nacionales, quien fue sistematizando las intervenciones realizadas por los/as asistentes, así como los acuerdos y desacuerdos experimentados. Posteriormente, al comenzar la reunión siguiente del proceso, se daba lectura pública al acta redactada previamente, instancia en la cual los/as participantes explicaban, complementaban e incluso rebatían lo expuesto en el acta. Sin embargo, esta dinámica fue progresivamente puesta en tela de juicio por la asamblea, pues indicaban que muchas de sus intervenciones eran tergiversadas en el acta, o directamente omitidas, lo que faltaba a la buena fe y transparencia del proceso. Antes estos reclamos, desde el Ministerio de Bienes Nacionales se replicaba que por lo mismo se daba espacio para poder corregir el acta al comienzo de cada sesión.

Finalmente, en la etapa de diálogo con el Estado esta situación llegó a un punto de alta tensión, donde participantes de los representantes indígenas acusaron directamente al Ministerio de Bienes Nacionales de publicar actas con información sesgada, que no representarían lo sucedido en las reuniones. De hecho, para la última reunión de la etapa de Diálogo, fue solicitado por los representantes que el acta de dicha reunión pudiese ser validada y firmada ese mismo día, evidenciando los resquemores respecto de la información contenida en las actas.

2.5 Sobre las asesorías a los representantes indígenas

Un tema que generó controversia en el proceso entre los representantes indígenas y representantes del Ministerio de Bienes Nacionales tuvo relación con la necesidad expresada por los primeros de contar con asesores, y la instancia en la cual esta asesoría se produjo. En este sentido, desde la representación indígena se solicitó poder contar con asesores desde la etapa de Planificación, puesto que lo consideraban necesario dado el grado de tecnicismos presentes en la descripción de la medida consultada. Sin embargo, desde Bienes Nacionales se indicó que por razones presupuestarias solo sería posible contratar asesores desde la etapa de Entrega de Información.

Esta situación fue rechazada y reclamada por los asistentes, puesto que consideraban que no estaban las condiciones para poder intervenir frente al Estado en un grado de igualdad, dado que no contaban con la preparación suficiente para bordar cada arista de la temática (jurídica, ambiental, de uso de recursos naturales, entre otras), por lo que necesitaban

apoyo de asesores. Ante la imposibilidad de contar con asesorías desde las etapas iniciales del proceso, acusaron de mala fe al Ministerio de Bienes Nacionales respecto de la participación informada de las organizaciones y comunidades indígenas.

2.6 Reivindicación de demandas previas

El espacio de consulta, como en otras experiencias en las que el INDH ha tenido oportunidad de observar, constituyó un escenario propicio para que representantes de los pueblos indígenas y sus autoridades expresaran un conjunto de preocupaciones que excedían el propósito de la consulta. Esto ha sido una constante de los procesos observados, y han girado en torno al tipo de relación que el Estado ha construido con los pueblos indígenas, a las situaciones de exclusión y discriminación de que han sido objeto, y a reivindicaciones territoriales.

Este último punto generó controversia en este proceso, puesto que una de las asociaciones participantes y que habita en la zona del salar, intentó posicionar una reclamación de territorio y títulos de dominio pendiente de resolver con el Ministerio de Bienes Nacionales, lo que no fue compartido por toda la asamblea puesto consideraban que se trataba de un tema particular y que no era objeto de esta consulta.

2.7 Procesos de consulta simultáneos

La convocatoria del Ministerio de Bienes Nacionales se llevó a cabo en paralelo a tres procesos de consulta en la región: la consulta llevada a cabo por el Ministerio de Salud respecto de su propuesta de “Reglamento que establece el derecho de las personas pertenecientes a pueblos indígenas a recibir atención de salud con pertinencia cultural”; la consulta llevada a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente respecto del Proyecto de Ley que crea el “Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)”; y el “Proceso “Constituyente Indígena” desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social.

El INDH ha sostenido que aun cuando no se aleja del estándar, la simultaneidad de procesos complejos, de alcance nacional y regional, y referidos a temáticas diferentes, requiere de la coordinación suficiente y de la definición de enfoques metodológicos comunes, que permitan garantizar que estos procesos se constituyan en instancias efectivas de incidencia, participación y deliberación.

El INDH observó que este no fue el caso, y que no hubo la suficiente coordinación. Se constató, por ejemplo, que se realizaron reuniones el mismo día y en el mismo horario, en localidades aledañas, sin la debida coordinación previa. Junto con esto, se hace necesario dimensionar lo que implica para los representantes indígenas participar en estos procesos de diálogo con el Estado, invirtiendo tiempo, recursos y atención en procesos largos y complejos.

V. Observaciones finales y recomendaciones

1. El INDH valora la iniciativa del Ministerio de Bienes Nacionales de desarrollar una consulta previa según los estándares de la normativa internacional, así como los esfuerzos de los representantes, dirigentes y autoridades de los pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta respecto de la medida administrativa.

2. Lamenta que el proceso de consulta indígena no haya sido considerado de manera previa a la dictación del Decreto Supremo que creó el Parque Nacional Salar del Huasco en la Región de Tarapacá el año 2010, y solo se implementara luego que la Contraloría General de la República declarara la invalidación de la declaración de este Parque.

3. Con todo, el INDH reconoce los esfuerzos del Ministerio de Bienes Nacionales, cristalizados en la metodología de trabajo y en los materiales puestos a disposición, así como la correcta y oportuna disposición de aspectos logísticos y organizativos para la realización de las reuniones. Junto con esto, se releva la flexibilidad del Ministerio al orientarse no solo por el DS 66, sino también por el Convenio 169 de la OIT y sus estándares de consulta, lo que se reflejó en la planificación desarrollada que, ante las solicitudes de los representantes indígenas respecto del aumento de reuniones, sobrepasó lo dispuesto en el DS 66; así como en la materialización de la visita técnica al salar, la recalendarización de reuniones, entre otras demostraciones.

4. Sobre las asesorías a los representantes indígenas. Tomando en cuenta la necesidad de promover una relación simétrica entre las partes –Estado y pueblos originarios- se ha visto como necesario que las comunidades y organizaciones indígenas puedan contar con asesores, elegidos de manera autónoma, para apoyarles técnicamente en materias que no son de su conocimiento, dado el grado de especialización científica y/o jurídica que conllevan las materias abordadas en procesos de consulta indígena, sobre todo tratándose de medidas administrativas.

Por esta razón, en esta consulta la reunión de representantes solicitó contar con asesores desde las primeras etapas del proceso (planificación), donde el Ministerio de Bienes Nacionales indicó que por razones presupuestarias ello sería posible solo desde la etapa de entrega de información. Para futuros procesos de consulta, el INDH insta al Servicio a incorporar en sus presupuestos la posibilidad de contratar asesores para las comunidades indígenas consultadas desde las etapas iniciales, y que se cuente con mecanismos ágiles para dicha labor, con el fin de contribuir a superar las posibles asimetrías técnicas existentes.

5. Sobre la buena fe y transparencia. Es importante señalar que buena parte de los involucrados en el proceso 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 entre las partes y las relaciones al interior de la parte indígena. Por esto, 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, así como una mejora constante en el tipo de relación y trato establecido entre agentes de gobierno y representantes de las comunidades indígenas.

Junto con esto, el INDH pudo constatar las desconfianzas surgidas en el proceso de levantamiento y validación de las actas de las reuniones por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, sobre todo en la segunda mitad de éste. En virtud de esto, recomienda mejorar los mecanismos de levantamiento, validación y publicación de las actas, con el fin de otorgar la mayor transparencia y buena fe al proceso, así como evitar la desconfianza y recelo hacia los organismos del Estado.

6. El INDH valora el carácter abierto de la convocatoria e identificación de las comunidades que podrían ser susceptibles de afectación directa de la medida administrativa a consultar, incorporando a la totalidad de organizaciones indígenas de la provincia. Sin embargo, en el proceso se hicieron explícitos los diferentes grados o niveles de afectación de la medida para las distintas comunidades y pueblos participantes, lo que dificultó el logro de acuerdos en la reunión de representantes indígenas. Por esto, el INDH recomienda que para futuros procesos de consulta se tenga presente la identificación de las dimensiones de afectación de la medida para los distintos pueblos y/o comunidades, y consideren sus formas autónomas de organización y relación con el territorio, sin que ello limite el número de participantes.

7. El INDH constata que el haber impulsado procesos de consulta nacionales y regionales en paralelo por parte de distintos servicios públicos, sin las debidas coordinaciones administrativas y con enfoques metodológicos diferentes, produjo dificultades en la participación durante el proceso, así como una sobre exigencia de participación a representantes de comunidades y organizaciones indígenas. En este sentido, el INDH recomienda que en los procesos de consulta nacionales futuros se garantice la coordinación entre entidades del Estado, y que consideren la exigencia e intervención en las formas de vida y organización de los pueblos indígenas respectivos.

8. El INDH invita a las autoridades del Estado a abordar las demandas territoriales -conforme a la normativa nacional e internacional- por parte de distintas comunidades y organizaciones indígenas en el país, con el fin de generar condiciones que posibiliten entablar un diálogo respecto de la medida a consultar, sin que la emergencia de estas otras temáticas complejice el proceso.

9. El INDH, en consistencia con lo señalado en sus informes relativos a los Decretos Supremos 66 y 40 (2014) que regulan la consulta de pueblos indígenas, reitera su llamado a que las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Medio Ambiente

fijen, con participación de los pueblos indígenas, un cronograma que permita definir los plazos y procedimiento en que se revisarán dichos instrumentos.

10. El INDH llama al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial para que, cada cual en el ámbito de su competencia y con la debida coordinación entre ambos cuando corresponda, garanticen el derecho a la consulta indígena tratándose de medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas.