



Informe de Observación de Consulta Indígena

Proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio del Medio Ambiente referido a materias específicas para elaborar indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Informe Final

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

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

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Miguel Luis Amunátegui Monckeberg

José Aylwin Oyarzún

Carolina Carrera Ferrer

Sebastián Donoso Rodríguez

Carlos Frontaura Rivera

Debbie Guerra Maldonado

Branislav Marelic Rokov

Sergio Micco Aguayo

Margarita Romero Méndez

Eduardo Saffirio Suárez

Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consuelo Contreras Largo

Observadores INDH

Sedes regionales de Arica y Parinacota, Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana, Biobío, La Araucanía y Los Lagos

Edición general de la colección, Unidad de Estudios y Memoria

Dhayana Guzmán Gutiérrez

Marcia Núñez Catalán

Estephanie Peñaloza Carrasco

Diseño editorial y diagramación

Lebran (lebran.cl)

ISBN

RPI

Santiago de Chile

Diciembre de 2020

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

Informe de Observación de Consulta Indígena

Proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio del Medio Ambiente referido a materias específicas para elaborar indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Informe Final

Abril de 2018

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



Índice

A. Mandato	9
B. Metodología	12
C. La medida a ser consultada	14
Antecedentes relevantes	15
Sobre el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y las indicaciones previstas por el Poder Ejecutivo	15
D. El proceso de consulta	17
Etapa de Planificación	22
Etapa de Entrega de Información	24
Etapa de deliberación interna	24
Etapa de diálogo	26
Etapa de sistematización de información y difusión de resultados	29
E. Observaciones finales y recomendaciones	30

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

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

el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. Estas consultas establecidas en el Convenio N° 169 de la OIT, conforme al numeral 2 del mismo artículo 6° “[...] deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Las obligaciones previamente referidas, , deben complementarse con lo dispuesto en el artículo 7° del Convenio, que establece que los pueblos indígenas “[...] deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. Además, deben

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

“...establece como deber para los gobiernos consultar a los pueblos indígenas “[...] mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”

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

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

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

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



Mandato

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) es una corporación autónoma de derecho público creada en virtud de la Ley 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 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 febrero de 2016¹ una invitación de parte del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) para observar el proceso de consulta previa que esta institución llevaría a cabo a nivel nacional para la elaboración de indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

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 del proceso. Junto con esto, y de manera de descentralizar las acciones de la institución, propuso al MMA realizar observaciones en las regiones donde a la fecha el Instituto tuviese oficinas regionales instaladas y activas. De esta manera, el INDH pudo hacer observación del proceso en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Metropolitana, Valparaíso, Biobío, Araucanía y Los Lagos (siete en total).

Los objetivos de la observación fueron:

1. Recabar información sobre la medida a ser consultada y el desarrollo del proceso de consulta en sí mismo, desde el mes de febrero 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 realizado, mientras que el contenido sustantivo de las medidas consultadas solo 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:

“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). 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 (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, recomenda-



1 Ord. N°160490 del Ministerio del Medio Ambiente, de fecha 8 de febrero de 2016.

ciones 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”². En ese marco, el INDH ha insistido en la importancia de no perder de vista el sentido profundo de la participación y la consulta indígena³ 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 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”⁴.

A continuación, se da cuenta del resultado de la observación realizada al proceso de consulta previa para la elaboración de indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, exponiendo, en primer lugar, la metodología utilizada. En segundo término, se describe la medida a ser consultada y el proceso diseñado por el Ministerio del Medio Ambiente para dicho efecto, señalando las fortalezas y debilidades constatadas por el INDH en las etapas en las que participó. 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.



- 2 INDH (2015). Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile, p. 184.
- 3 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.
- 4 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.

B

Metodología

La consulta previa en relación con las medidas propuestas tuvo alcance nacional. El INDH contó con observadores/as en siete regiones, donde la institución a la fecha tenía oficinas regionales instaladas y activas: Arica y Parinacota, Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana, Biobío, Araucanía y Los Lagos. La observación fue desarrollada por los equipos regionales, los que participaron en un total de 51 encuentros efectivamente celebrados.

En virtud del diseño aplicado por el Ministerio del Medio Ambiente⁵ en cada una de las regiones, así como de consideraciones logísticas, el presente informe constituye un consolidado de lo constatado por el INDH en las sesiones en las que estuvo presente, así como de la información oficial provista. En este sentido, debe entenderse como un diagnóstico parcial de todo lo ocurrido en el proceso.



5 Esto dependió del diseño implementado en cada una de las regiones, los que fueron variables, así como de consideraciones logísticas.

Dado que la invitación a participar como observadores fue extendida solo 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 Medio Ambiente, y en cumplimiento del mandato institucional, se concurriría 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 constatado⁶.

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. Sobre esto, 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 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 buscaba facilitar 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.

Junto con esto, se han revisado y utilizado fuentes públicas, como notas de prensa, comunicados públicos y otros.



6 Documento interno INDH. Protocolo de observación a los procesos de consulta indígena.



La medida a
ser consultada

1 Antecedentes relevantes

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, durante el año 2016 el Ministerio del Medio Ambiente sometió a consulta las indicaciones previstas por el Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Con esto, se buscaba que las indicaciones fueran pertinentes cultural y territorialmente, y que contemplaran las posiciones y opiniones de los pueblos originarios respecto de los instrumentos de protección de la biodiversidad en el país.

Al respecto, se debe tener en cuenta que los marcos normativos vigentes y el proyecto de ley mismo, han sido objeto de crítica por la escasa incorporación de la visión de los pueblos originarios en materia de biodiversidad, lo que hizo relevante la observación del proceso de consulta.

Dado que la medida a consultar es aplicable a todo el territorio nacional, en este proceso de consulta se abarcaron todos los pueblos originarios reconocidos por la Ley Indígena, incluyendo a todas las regiones del país. Para su implementación, el MMA destinó recursos a través de sus oficinas regionales, desde donde se organizó la ejecución a nivel local.

2 Sobre el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y las indicaciones previstas por el Poder Ejecutivo

En el año 2014, fue ingresado por el gobierno a tramitación legislativa el proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁷. Como en otros proyectos de ley, durante su discusión general, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales escuchó los planteamientos de diversas organizaciones sociales; y a continuación promovió la creación de un comité técnico asesor, destinado a promover modificaciones y mejoras al proyecto ingresado. Con posterioridad, se arribó a un protocolo de acuerdo entre el MMA y la Comisión de Medio Ambiente del Senado en diciembre del año 2014, señalando entre otras materias a perfeccionar, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el que incorporaría mecanismos de conservación en territorios de pueblos originarios.

Es relevante indicar que el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile el año 2008, indica que deben adoptarse “(...) las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”; y que tales medidas no deben “(...) ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados” (Parte I, Artículo 4, punto 1 y 2).



Junto con esto, el Decreto Supremo N° 66, en su artículo 7, indica que:

“Los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 4º de este reglamento, deberán consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente. Son medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas los anteproyectos de ley y anteproyectos de reforma constitucional, ambos iniciados por el Presidente de la República, o la parte de éstos cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas.”

Tomando en cuenta dicha normativa, y luego de la aprobación en general en el Senado, el Ejecutivo se abocó a la elaboración de indicaciones al proyecto de ley en tramitación legislativa.

En enero de 2016 el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) comunicó oficialmente su decisión “de iniciar un proceso de consulta indígena respecto de materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”⁸. Según lo señalado en la resolución, dentro de las materias que resultaba indispensable consultar se encontraba “(...) lo referido a Sitios prioritarios, Instrumentos de conservación de ecosistemas, Instrumentos de conservación de especies, Instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad y Áreas protegidas”⁹. Esto, en virtud que “las materias antes señaladas constituyen medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas en los términos definidos por el artículo 7 del decreto supremo N° 66 (...)”¹⁰.



8 Resolución Exenta N°5 del Ministerio del Medio Ambiente, de fecha 8 de enero de 2016.

9 Considerando 6°.

10 Considerando 7°.



El proceso de consulta

El proceso se inició con la publicación en el Diario Oficial, el 20 de enero de 2016, de la Resolución Exenta N°5 del Ministerio de Medio Ambiente por la que se convocó al proceso de consulta. La misma contempló cinco etapas en su diseño, definidas en el Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta previa.

La decisión de consultar las futuras indicaciones fue objeto de diversas críticas por organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil, tanto por las materias que se abordarían como la temporalidad de la consulta, la que a su juicio adolecía de vicios y no respetaba los estándares internacionales para dichos procesos, ratificados por Chile¹¹. Parte de esas aprensiones fueron respondidas desde el Ministerio del Medio Ambiente¹².



11 Carta al Ministro del Medio Ambiente, Sr. Pablo Badenier, de fecha 11 de abril de 2016, remitida por Comunidad Agrícola de Los Diaguitas Huasco Altinos, Comunidad Indígena Cariman Sanchez, Comunidad Indígena Kmqueñ – Quinquén, Comunidad Kawésqar de Puerto Edén, Concejo Mapuche de Pucón, Concejo de Pueblos Atacameños, Comunidad Pu Wapi, Consorcio ICCA, Observatorio Ciudadano, Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi.

12 Carta N° 162774 del Ministro del Medio Ambiente, Sr. Pablo Badenier, de fecha 19 de julio de 2016.

- Talleres Macrozonales encabezadas por el SEREMI, Encargado PAC y RRNN, más participación de representantes de la CONADI, MDS y en algunas regiones, con el Consejo de la Cultura:
 - a. Taller Macrozona Norte: Regiones de Tarapacá, Arica-Parinacota, Atacama, realizado el 19/01/2016 en Santiago.
 - b. Taller Macrozona Centro: Regiones de Valparaíso; Coquimbo, Maule, Metropolitana, realizado el 26/01/2016 en Santiago.
 - c. Taller Macrozona Sur: Los Lagos, Los Ríos, Magallanes, realizado el 28/01/2016 en Puerto Montt.
 - d. Taller Macrozona: Centro Sur; Regiones de La Araucanía y Biobío, realizado el 03/02/2016 en Concepción.
 - e. Taller Otras Regiones: Aysén, Antofagasta, O´Higgins, realizado el 25/02/2016 en Santiago.

Además, se elaboró el documento “*Metodología para la Implementación del Proceso de Consulta a los Pueblos Indígenas respecto de las Materias de Indicaciones del Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*”, que sistematiza las instrucciones y directrices formuladas en los encuentros nacionales de SEREMI y en los encuentros macrozonales.

Convocatoria Nacional y Regional

Con posterioridad a la capacitación de los equipos regionales, se realizó una convocatoria amplia nacional y regional, dirigida a todas las instituciones representativas de los pueblos indígenas reconocidos por ley. De esta fase del proceso estuvo a cargo el Ministerio del Medio Ambiente, a través del Equipo Coordinador Nacional. Las iniciativas comunicacionales consistieron en lo siguiente:

- a. Publicación de la Resolución que dispone la realización del PCPI PL SBAP. Se publicó en el Diario Oficial, el 20 de enero de 2016, la Resolución Exenta N°5 de fecha 08 de enero de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente. La Resolución dispuso la realización del proceso de consulta y el inicio del procedimiento administrativo e instruye se proceda a su convocatoria, ordenando abrir el expediente correspondiente, para consultar la medida legislativa “Materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9404-12).
- b. Publicación de insertos de prensa en medio de circulación nacional. Se realizaron dos (2) publicaciones de insertos de prensa en el diario La Tercera, en sus ediciones de los días 08 y 16 de marzo de 2016.
- c. Envío de cartas certificadas. 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. El 17 de marzo de 2016 se terminó el proceso de despacho de 6.296 cartas certificadas.
- d. Publicación en páginas Web oficiales. Se diseñó un sitio Web, específicamente destinado a informar y comunicar el PCPI PL SBAP (<http://consultaindigena.mma.gob.cl/>), indexada a la página Web del MMA, donde se publicaron las convocatorias a reunión de todas las etapas, detallándose: la localidad, fecha, hora, lugar y dirección de cada una de las reuniones que se realizarían en las distintas regiones del país, para cada una de las etapas del proceso, además de información relevante sobre el proceso. Siempre vinculada a la página Web del Ministerio de Desarrollo Social y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

- e. Mensajes Radiales. Se realizó una campaña radial a través de un medio de cobertura nacional y radios locales, convocando al proceso de consulta indígena a todas las instituciones representativas de los pueblos indígenas, susceptibles de participar del proceso.
- f. Incorporación de hablantes de lengua indígena. Para efectos de facilitar el proceso de diálogo y comunicación de los contenidos de las medidas, se incorporaron hablantes de lengua indígena en las regiones donde fueron solicitados por las ORPI.

1 Etapa de Planificación

La etapa de planificación tuvo por objeto: i) entregar información preliminar sobre las medias a ser consultadas, ii) determinar entre los representantes indígenas y los órganos del Estado a los intervinientes, sus roles y funciones, y iii) determinar conjuntamente la metodología o forma de llevar a cabo el proceso¹⁹.

Esta etapa debía estar precedida de una convocatoria previa que considerara la difusión del inicio de la consulta²⁰. De acuerdo con el Decreto Supremo 66, esa convocatoria debía contemplar a lo menos la publicación en 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.

Como se ha indicado, el INDH participó de reuniones que formaron parte de las distintas etapas del proceso, en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Metropolitana, Valparaíso, Biobío, Araucanía y Los Lagos (7 en total).

Para la facilitación de los diálogos en esta etapa, el Ministerio contrató a hablantes aymara y hablantes de mapudungun para las reuniones. En total, en esta etapa se contó con hablantes en 60 reuniones, para cuatro regiones que lo requirieron. Entre las regiones que tienen una alta concentración indígena y que no contaron con este apoyo, destacan Antofagasta, la Región Metropolitana, Los Ríos y Los Lagos.

Es importante destacar que la programación inicial del MMA fue sufriendo modificaciones en su diseño, en vista de la flexibilidad y buena fe del proceso, y atendiendo a las solicitudes de las comunidades y organizaciones respecto de agendar las reuniones en base a sus propios tiempos y posibilidades, y en lugares que fueran de su acceso y conocimiento, los que serían decididos por cada comunidad; lo que incidió en una extensión de los plazos y cantidad de sesiones inicialmente acordados, como en el caso de La Araucanía.

De acuerdo a lo expresado por el Ministerio, esto:

“respondió a los requerimientos de los pueblos indígenas, de acercar los lugares de reuniones a los territorios de las ORPI con el objetivo de facilitar su participación, otorgar más tiempo para el diálogo, ya que los traslados se acortaban, y brindar espacios más apropiados donde debatir sus ideas, plantear sus acuerdos y disensos, manifestar sus opiniones y maneras de pensar frente a las medidas consultadas, con el objeto de llevar a cabo reuniones más fructíferas, orientadas a llegar a acuerdos y privilegiar su participación”.²¹



19 Art. 16 Decreto Supremo Núm. 66.

20 Art. 14 Decreto Supremo Núm. 66.

21 MMA (2017), “Sistematización del proceso de Consulta a los Pueblos Indígenas sobre materias específicas para elaborar indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. Informe Final, pág. 18

“Durante el año 2016 el Ministerio del Medio Ambiente sometió a consulta las indicaciones previstas al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Con esto, se buscaba que las indicaciones fueran pertinentes cultural y territorialmente, y que contemplaran las posiciones y opiniones de los pueblos originarios (...) Se debe tener en cuenta que los marcos normativos vigentes y el proyecto de ley mismo, han sido objeto de crítica por la escasa incorporación de la visión de los pueblos originarios en materia de biodiversidad, lo que hizo relevante la observación del proceso de consulta”



En general, las reuniones de esta etapa se realizaron de manera descentralizada, es decir, se desarrollaron en localidades por provincia y no en las capitales regionales, lo que buscaba una mayor cercanía con los lugares donde habita la población indígena, favoreciendo su participación. Es posible apreciar que la metodología utilizada en estas reuniones fue similar: exposición por parte de profesionales de la Seremi de Medio Ambiente sobre la medida a consultar, el sentido, y los plazos y etapas del proceso, así como de la normativa sobre la consulta indígena; para luego dar paso a las dudas y posturas de parte de la audiencia.

Cabe señalar que, siguiendo el protocolo de la institución, la presencia del INDH fue expuesta al comienzo de cada reunión, cuando se explicó su función, y se pidió la venia de la audiencia para participar como observador del proceso, lo que fue bien acogido en cada una de las localidades donde se estuvo presente.

Respecto de la asistencia, en las reuniones observadas fue muy disímil. En algunas provincias se observó una concurrencia masiva (sobre 50 personas en Arica, Puerto Montt, Santiago), sin embargo, en muchas otras reuniones la asistencia no superó las 5 personas. Ahora bien, respecto de la metodología, es importante señalar que en esta etapa, en la gran mayoría de los casos se realizaron 1 ó 2 reuniones en las regiones observadas (solo en la provincia de Arica se realizaron 3), en contraposición con lo indicado en el DS 66:

“Esta etapa comprenderá al menos tres reuniones: Una para la entrega preliminar de información sobre la medida a consultar; otra para determinar los intervinientes y la metodología, para lo cual los pueblos indígenas contarán con el tiempo suficiente para acordarla de manera interna; y, finalmente, otra para consensuarla con el órgano respectivo” (art 16, letra a.).

Si bien se puede invocar el principio de flexibilidad del Convenio 169, se hace necesario revisar si dichas modificaciones no afectaron ni fueron en desmedro de la toma de decisión por parte de las comunidades indígenas.

Ahora bien, es importante señalar que en la mayoría de las reuniones observadas en esta etapa, las organizaciones indígenas presentaron sus reclamos ante la autoridad por el proceso llevado a cabo, puesto que se aludió a que se debería haber realizado este proceso con anterioridad a la creación y envío del proyecto de ley, y no durante la etapa de indicaciones, donde además se podía revisar sólo algunas materias (seleccionados por el MMA). En muchos casos, además, se criticó la baja presencia de autoridades tradicionales y representantes de otras comunidades y asociaciones, por lo que se debía mejorar la convocatoria. Junto con esto, en general hubo amplio rechazo a la utilización del DS 66 como guía del proceso de consulta, por lo que se solicitó orientarse bajo los preceptos del Convenio 169 de la OIT.

Así también, en algunas regiones (Arica y Parinacota, Los Lagos) las organizaciones indígenas indicaron que existía una clara descoordinación entre los servicios públicos, pues se les convocaba a reuniones de Consulta Indígena sobre otras materias (Salud, constituyente indígena) en las mismas fechas, lo que lógicamente afectaba la asistencia de más organizaciones.

De hecho, esta situación desembocó que algunas provincias las organizaciones indígenas se restaron de seguir participando del proceso (Llanquihue, Santiago), aduciendo que este proceso se debió haber realizado antes del envío de la ley, manifestando su descontento con la forma de operar del Estado.

Finalmente, cabe destacar que no se observó presencia policial en las reuniones observadas en esta etapa.

2 Etapa de Entrega de Información

En la etapa de entrega de información se debía proporcionar los antecedentes de las medidas que serían consultadas. De acuerdo con lo definido en el decreto que regula los procesos de consulta indígena, esta etapa tiene por finalidad lo siguiente:

“entregar todos los antecedentes de la medida a consultar a los pueblos indígenas, considerando los motivos que la justifican, la naturaleza y los procedimientos socio-culturalmente 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” (DS 66).

De acuerdo con 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, y las etapas incluidas en el proceso. Se constató igualmente la presencia de facilitadores interculturales y traductores en algunas de las reuniones que se observaron.

Para la facilitación de los diálogos en esta etapa, el Ministerio contrató a hablantes aymara y hablantes de mapudungun para las reuniones. En total, en esta etapa se contó con hablantes en 19 reuniones, para dos regiones (Arica y Parinacota, Araucanía).

A diferencia de la etapa anterior, algunas de las reuniones de esta etapa se realizaron en las capitales regionales, y no a nivel provincial o de localidades, lo que incidió en la menor asistencia de representantes de organizaciones indígenas.

El tema más abordado en las reuniones en las que participó el INDH fue, precisamente, lo relativo a la entrega de información sobre las medidas a ser consultadas y la definición de la metodología a seguir, y sobre todo, solicitudes de información sobre el proceso legislativo. En las reuniones se entregó material a los asistentes y se presentó información general, la que muchas veces fue criticada por la asistencia dado su terminología excesivamente técnica, lo que la hacía poco comprensible, además de haber una escasez de facilitadores interculturales (solo hubo en dos regiones). Por esto, fueron solicitados asesores para facilitar la comprensión de las temáticas expuesta, ante lo cual el MMA confirmó que se contaba con presupuesto para eso, pero que debían ser las propias organizaciones quienes contactaran y nombraran a sus asesores.

Ahora bien, respecto de la metodología, es importante señalar que en esta etapa, en la mayoría de las regiones se realizaron 2 ó 3 reuniones; sin embargo, en algunos casos solo se realizó 1 reunión en esta etapa (Biobío, Valparaíso).

Finalmente, cabe destacar que no se observó presencia policial en las reuniones observadas en esta etapa.

3 Etapa de deliberación interna

La etapa de deliberación interna tenía por objeto que:

“se desarrolle el proceso de discusión y análisis interno de los pueblos indígenas sobre la medida que se consulta (...) el órgano responsable deberá facilitar los medios para la realización de esta etapa de acuerdo a lo planificado. Para ello, en caso de ser necesario, colaborará con la logística para la implementación de reuniones internas y asesorías especializadas, entre otros”.

“El INDH valora la iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente y su decisión de realizar una consulta a los pueblos indígenas respecto de una medida legislativa susceptible de afectarle directamente. Sin embargo, considera que al amparo de los estándares internacionales de DD.HH. el proceso adoleció de algunos defectos que limitan su efectividad, como en lo referido a su carácter previo, toda vez que fue realizado en forma tardía en el proceso de tramitación del proyecto de ley consultado, lo cual pudo haber tenido implicancias adversas en la capacidad de los pueblos indígenas de incidir en él”.



De acuerdo al Decreto Supremo 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, éstas se contrasten con la posición del Estado, y se arrije a una síntesis. Para ello, el Estado debe proveer las facilidades que permitan esta deliberación interna.

Cabe señalar que, siguiendo el protocolo de la institución, la presencia del INDH fue gestionada también con las comunidades indígenas, dado que esta etapa tiene un carácter interno. Si bien hubo convocatoria en varias regiones, en la etapa de deliberación interna el INDH participó como observador sólo en 2 regiones, debido a la recalendarización de reuniones y coincidencia de fechas de actividades previamente comprometidas. En las reuniones en que el INDH participó, se explicó la función que se cumple en dicho marco y se pidió la venia de la audiencia para participar como observador del proceso, lo que fue bien acogido en cada una de las localidades donde se estuvo presente.

Para la facilitación de los diálogos en esta etapa, el Ministerio contrató a facilitadores interculturales para asesorar a las organizaciones indígenas, tal y como lo establecen el Convenio 169 y el DS 66. Según información entregada por el MMA, se contrataron 92 asesorías:

“De acuerdo a lo establecido en el Convenio N°169 de la OIT, y con la finalidad de equiparar el conocimiento de las ORPI, respecto de las materias a consultar y así desarrollar un proceso participativo, libre e informado, se dispuso, de conformidad a las normas de contratación de compras públicas, la contratación directa de asesores para y de confianza de las ORPI que lo solicitaron, a fin de llevar a cabo una reflexión guiada de la medida consultada. Los asesores se contrataron para hasta un máximo de 4 reuniones.”²²

Se pudo observar que cada comuna o localidad estableció una forma de trabajo particular, pero que tenía como eje la revisión en detalle del proyecto de ley, considerando las inquietudes de las comunidades y recogiendo los puntos de interés sugeridos por el/la asesor/a.

Finalmente, no se observó presencia policial en las reuniones observadas en esta etapa.

4 Etapa de diálogo

Esta etapa es definida en el DS 66 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”.

En la etapa de diálogo, el INDH participó como observador en 4 regiones del país. Para esta fase, en la mayoría de las regiones se realizó una reunión masiva en la capital regional, donde se convocó a los representantes de las organizaciones indígenas de cada región.

La metodología utilizada consistió en una revisión de las materias para las indicaciones, donde las organizaciones indígenas pudieron exponer los resultados de su deliberación, así como sus principales aprensiones. Sin embargo, no fue utilizada la misma metodología en todas las regiones, lo que genera asimetrías respecto de la participación y validación de las



22 MMA (2017). Sistematización del proceso de Consulta a los Pueblos Indígenas sobre materias específicas para elaborar indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Informe Final, p. 34

Región	Modalidad de diálogo	Nº de encuentros	Lugar	FECHA
La Araucanía	Regional	2	Temuco	13 y 19 de diciembre de 2016
Los Ríos	Regional	2	Valdivia	19 y 28 de noviembre de 2016
Los Lagos	Regional	1	Puerto Montt	21 y 22 de diciembre de 2016
Aysén	Regional	1	Coyhaique	17 de diciembre de 2016
Magallanes	Local	6	Natales	"26 de octubre de 2016
				4 de noviembre de 2016
				18 de noviembre de 2016"
			Punta Arenas	"24 de septiembre de 2016
			22 de noviembre de 2016"	
Puerto Williams	24 de noviembre de 2016			
TOTAL		33		

Fuente: MMA (2017). Sistematización del proceso de Consulta a los Pueblos Indígenas sobre materias específicas para elaborar indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Informe Final, p. 40

En esta etapa, las distintas organizaciones indígenas fueron coincidentes en señalar la necesidad de proteger la biodiversidad, y que son los pueblos originarios (y no el Estado), dada su relación con la tierra, el territorio y los recursos naturales, quienes han logrado proteger y preservar la biodiversidad; lo que debe quedar plasmado tanto en las indicaciones al proyecto de ley como en el ejercicio de dichos mecanismos y su institucionalidad.

Junto con esto, se reiteraron las críticas a la aplicación del DS 66, y a la oportunidad de la realización de esta consulta –posterior a la creación del proyecto de ley-, y que no contaron con la suficiente información dentro de este proceso para tomar una decisión suficientemente informada, lo que a su juicio no cumple los estándares de buena fe.

Finalmente, cabe destacar que las reuniones se desarrollaron en un clima de respeto, aunque de todas maneras las suspicacias y desconfianza de las comunidades indígenas hacia el Estado siempre estuvieron presentes y se expusieron sistemáticamente.

5 Etapa de sistematización de información y difusión de resultados

La última etapa, de acuerdo con 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 del Medio Ambiente y el Ministerio del Medio Ambiente “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 mayo de 2017, en la página web del Ministerio del Medio Ambiente; y fue enviado por oficio al Director del INDH el 09 de mayo del 2017²⁴.

Si bien el propósito de este informe es pronunciarse sobre el proceso desarrollado para consultar las indicaciones previstas por el Ejecutivo al proyecto de ley sobre SBAP, resulta ineludible señalar que el resultado no estuvo exento de críticas y presenta distancia respecto de las expectativas y, en algunos casos, propuestas generadas por las comunidades y pueblos participantes. Si bien el Convenio 169 no obliga a llegar a acuerdo, no resulta favorecedor de este la suspensión del proceso en la región Metropolitana, la convocatoria posterior al pueblo Rapa Nui, así como el ingreso anticipado por parte del Ministerio de algunas de las indicaciones sometidas a consulta. En este sentido, las condiciones brindadas para el diálogo y su mantención a lo largo del proceso son claves para que este sea fructífero.



24 Ord. N°171713 del Ministerio del Medio Ambiente.

E

Observaciones finales
y recomendaciones

1. El INDH valora la iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente y su decisión de realizar una consulta a los pueblos indígenas respecto de una medida legislativa susceptible de afectarle directamente. De la misma manera, valora los esfuerzos de los representantes, dirigentes y autoridades de los pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta previa. Esta experiencia puede contribuir a relevar la importancia de la participación de los pueblos indígenas tratándose de la dictación de medidas legislativas y mejorar las instancias de diálogo entre estos pueblos y el Estado.
2. El INDH considera que, sin embargo, al amparo de los estándares internacionales de derechos humanos, el proceso adoleció de algunos defectos que limitan su efectividad. Ello en particular en lo referido a su carácter previo, toda vez que este fue realizado en forma tardía en el proceso de tramitación del proyecto de ley consultado, lo cual pudo haber tenido implicancias adversas en la capacidad de los pueblos indígenas de incidir en él. En el mismo sentido, resulta preocupante que el pueblo Rapa Nui haya sido excluido inicialmente de esta consulta, tomando en consideración la susceptibilidad de afectación directa que este proyecto tiene en Isla de Pascua.
3. El INDH reconoce los esfuerzos del Ministerio del Medio Ambiente, 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, aunque sin adoptar explícitamente los criterios del Convenio 169 en materia de consulta, se reconoce también la flexibilidad de la planificación ante solicitudes de las asambleas respecto de aumento y recalendarización de reuniones.
4. 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 desde las etapas iniciales, 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.
5. El INDH constata que el haber impulsado procesos de consulta nacionales y regionales en paralelo por parte de distintos servicios públicos (Salud, Proceso Constituyente Indígena), 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 consideren la exigencia e intervención en las formas de vida y organización de los pueblos indígenas respectivos.
6. Tomando en cuenta la especificidad de la temática a abordar en este proceso, junto con el contexto educativo y bajo conocimiento del idioma español por parte de algunas comunidades indígenas, el INDH estima necesario hacer esfuerzos para contar con una mayor cantidad de facilitadores interculturales, para todos los pueblos y desde etapas iniciales del proceso, puesto que de otro modo no se asegura la igualdad de condiciones entre las partes a la hora de generar un diálogo horizontal y constructivo.

7. El INDH pudo constatar que la consulta fue realizada para la construcción de indicaciones a un proyecto de ley ya ingresado al Congreso, por lo que se insta al Ministerio del Medio Ambiente a disponer de los recursos necesarios para incorporar el procedimiento de consulta desde la génesis de medidas administrativas susceptibles de afectar a pueblos originarios, tal y como lo indica la normativa vigente.
8. En el mismo sentido, preocupa al INDH que el Ministerio del Medio Ambiente presentara dichas indicaciones sin haber concluido el proceso de consulta. Si bien constató que el gobierno incorporó algunas propuestas que surgieron de los pueblos indígenas en el proceso de consulta, resulta evidente que existió una marcada brecha entre las indicaciones presentadas por el ejecutivo y las propuestas que surgieron de los pueblos indígenas en materias sustantivas del proyecto de ley sometido a consulta.
9. El pleno desarrollo de los procesos de consulta previa requieren que los pueblos indígenas logren definir, en ejercicio del principio de libre determinación, 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.
10. El INDH estima que existe un déficit en la institucionalidad pública en relación con la forma de 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 las etapas de entrega de información y diálogo, que son las que suelen 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 buena fe por parte del Estado.
11. 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 de Desarrollo Social y Medio Ambiente fijen, con participación de los pueblos indígenas, un cronograma que permita definir los plazos y el modo en que se revisarán dichos instrumentos.
12. 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 para facilitar el diálogo en 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, enmarcadas en una perspectiva de derechos humanos e interculturalidad para poder conducir las reuniones.

