



Informe de Observación de Consulta Indígena

Informe de observación sobre el proceso de consulta previa de la indicación sustitutiva al anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio.

Informe aprobado por el Consejo del
Instituto Nacional de Derechos Humanos
el 5 de octubre de 2015 – Sesión 272

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

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Miguel Luis Amunátegui Monckeberg

José Aylwin Oyarzún

Carolina Carrera Ferrer

Consuelo Contreras Largo

Sebastián Donoso Rodríguez

Carlos Frontaura Rivera

Roberto Garretón Merino

Claudio González Urbina

Sergio Micco Aguayo

Manuel Núñez Poblete

Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Lorena Fries Monleón

Observadores INDH

Federico Aguirre Madrid

Carolina Chang Rojas

Consuelo Gil Bessolo

Laura Matus Ortega

Marcos Rabanal Toro

Patricia Rada

Edición general de la colección, Unidad de Estudios y Memoria

Dhayana Guzmán Gutiérrez

Marcia Núñez Catalán

Estephania Peñaloza Carrasco

Diseño editorial y diagramación

Lebran (lebran.cl)

ISBN

RPI

Santiago de Chile

Diciembre de 2020

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

Informe de Observación de Consulta Indígena

Informe de observación sobre el proceso de consulta previa de la indicación sustitutiva al anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio.

Informe aprobado por el Consejo del
Instituto Nacional de Derechos Humanos
el 5 de octubre de 2015 – Sesión 272



Índice

A. Mandato	9
B. Metodología	12
C. La medida a ser consultada	14
D. Desarrollo del proceso	16
Los sujetos titulares del derecho a ser consultado	17
Procesos de consulta simultáneos	19
Sobre el Decreto Supremo N°66	20
Otras demandas	20
Las capacidades de CNCA para abordar la Consulta Previa	21
Sobre las etapas de la consulta	2
	2
E. Etapas del proceso	23
Convocatoria y entrega de información	24
Reuniones de planificación	24
Reuniones de deliberación y diálogo a nivel regional	25
Encuentro nacional	25
F. Observaciones finales y recomendaciones	28

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

“...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.”

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”.

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 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes -en adelante CNCA- decidió someter a Consulta Previa la indicación sustitutiva del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio¹. La entonces Ministra Presidenta del CNCA, Claudia Barattini Contreras, en reunión sostenida con la Directora del INDH, el 29 de mayo de 2014 solicitó la participación del INDH en calidad de observador del proceso de Consulta Previa. El 26 de agosto de 2014, se sostuvo una reunión con la Subdirectora de Cultura, Sra. Lilia Concha Carreño, en la que se abordaron aspectos de desarrollo del trabajo, garantizándose la colaboración del CNCA en el desempeño de las funciones de observación que el INDH llevaría a cabo.

En dicha reunión, el INDH sujetó su participación a la condición de que la misma fuera aceptada por las organizaciones, autoridades y personas indígenas que concurrieran a dicho proceso.



1 Número de Boletín 8938-24, iniciado en Mensaje del Presidente Sebastián Piñera, e ingresado a la Cámara de Diputados el 14 de mayo de 2013.

En base al mandato legal de promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin que su aplicación sea efectiva, el INDH ha sustentado su decisión de participar de este proceso que ha impulsado el Estado. En cumplimiento de este mandato, el INDH concurrió en calidad de observador a la Mesa de Consenso Indígena (año 2013) que dio por resultado la adopción del Reglamento núm. 66 del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en Chile². En ese marco, el INDH informó sobre la Consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2013)³. El año 2014-2015, el INDH observó e hizo públicas sus conclusiones respecto del proceso de Consulta Previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social, referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas⁴.

En estos procesos, así como en las minutas e informes en derecho en que el INDH ha abordado temas de derechos de los pueblos indígenas, y en particular el de la Consulta Previa, se ha señalado que: “[e]l establecimiento de procedimientos adecuados que garanticen la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en asuntos susceptibles de afectarles directamente, representa un desafío para una institucionalidad estatal que concibe las relaciones con las identidades indígenas desde el desconocimiento o bien desde el paradigma de la integración y el asistencialismo, negando la circunstancia de estar ante sujetos a los que el derecho internacional les ha reconocido titularidad colectiva de derechos y que en los últimos decenios ha amparado sus demandas de participación y reconocimiento. Superar el modelo unilateral en la adopción de decisiones y garantizar a los pueblos indígenas el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural representa un imperativo jurídico, que requiere asumir como primera condición que hay una realidad multicultural y plurinacional que reclama reconocimiento y respeto”⁵. Por lo tanto, un requisito básico para la realización de estos procesos en las condiciones exigidas es que se reconozca a los pueblos indígenas en su calidad de tales, reconociendo la capacidad que les asiste de disponer libremente sobre su propio destino.

Los objetivos de la observación del proceso de Consulta Previa fueron:

- Recabar información sobre las medidas a ser consultadas y el proceso de Consulta en sí.
- Identificar fortalezas y debilidades en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de Consulta Previa.
- Elaborar un informe sobre el proceso de Consulta Previa en torno a las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo, y formular recomendaciones.

El INDH utiliza como parámetro para evaluar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, principalmente, el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y



- 2 INDH. Informe Misión de Observación Mesa de Consenso Indígena, agosto de 2013. disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/588/Informe?sequence=1>
- 3 INDH. El Deber de Consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 2013 – Sesión Extraordinaria 152. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/529>
- 4 INDH. Informe de observación sobre el proceso de Consulta Previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas. Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 4 de mayo de 2015 – Sesión 250. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/818>.
- 5 INDH. Informe en Derecho: El deber de Consulta Previa, libre e informada a los pueblos indígenas. Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 28 de abril de 2014 – Sesión 201.

Tribales en países independientes de la OIT -en adelante el Convenio N° 169 de la OIT-, que por su naturaleza de tratado, resulta vinculante para el Estado.

En el ámbito universal, también se han tenido a la vista los comentarios y observaciones de los órganos de control de tratados, en particular aquellos que supervigilan la implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la opinión de la relatoría especial de los pueblos indígenas de Naciones Unidas, aun cuando existe discusión sobre la obligatoriedad que se derivaría de su jerarquía normativa distinta. Finalmente, también se considera la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

En el ámbito interamericano, el INDH ha tenido en vista los desarrollos normativos fijados por la Corte IDH, a través de la interpretación que este órgano ha realizado de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, tratado del que Chile es parte. También se han considerado los informes de la Comisión IDH. Ambas instancias, han abordado profusamente la realidad de los pueblos indígenas y tribales que habitan el continente, estableciendo pautas y estándares referidos tanto a los pueblos indígenas como a los pueblos tribales.

Finalmente, a nivel nacional, el INDH consideró el Reglamento núm. 66 del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena. El INDH entiende que estos procesos están aún en una etapa donde hay numerosos aspectos por aprender y mejorar, y en ese sentido, busca aportar a que los mismos se desarrollen de manera armónica con los estándares internacionales de derechos humanos, señalando las fortalezas y debilidades que observa.

A continuación, se da cuenta del resultado de la observación realizada al proceso de Consulta Previa de la indicación sustitutiva del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio, explicando en primer término, la metodología utilizada. En segundo lugar, se describe someramente la medida sometida a Consulta Previa, advirtiéndose desde ya que el presente informe se circunscribe a informar el proceso de Consulta llevado a cabo, sin pronunciarse sobre el contenido sustancial de la propuesta legislativa. En tercer lugar, se destacan algunas particularidades del proceso llevado a cabo y se revisan las etapas del mismo, para finalmente, ofrecer las conclusiones y recomendaciones surgidas de la observación llevada a cabo.

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

B

Metodología

La Consulta impulsada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes tuvo alcance nacional. El INDH contó con observadores/as en 6 regiones: Arica y Parinacota; Valparaíso; Metropolitana; Biobío; Araucanía, y Los Ríos, y solo participo de algunas de las reuniones realizadas por el CNCA en estas regiones⁶.

De un total de 510 reuniones a nivel regional informadas por el CNCA, el INDH asistió a 29 encuentros, es decir el 5,7% del total de reuniones celebradas.

En consideración a la metodología aplicada, así como a la acotada participación en las reuniones desarrolladas, las observaciones del INDH se basan en lo constatado en los encuentros en los que participo y en la información oficial disponible, de modo que este informe debe entenderse como un diagnóstico limitado y parcial de todo el proceso llevado a cabo⁷.



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

7 El presente documento se complementa con información proporcionada por el CNCA, en respuesta a una solicitud de información efectuada por el INDH mediante Oficio, el que en tiempo y forma fue contestado por la

CUADRO 1_Cantidad de reuniones observadas por el INDH, por región.

Región	Reunión	Localidad
Arica-Parinacota	5	Arica
Valparaíso	2	Valparaíso; San Antonio
Metropolitana	10	Peñalolén; Cerro Navia; Maipú; La Granja
Biobío	5	Concepción; Cañete; Arauco; Contulmo
Araucanía	6	Temuco; Cunco; Col Chol. Collipulli
Los Ríos	1	Lanco
Total	29	

Fuente: INDH

El INDH aplicó el instrumento de levantamiento de información y el protocolo de intervención oficial del Instituto (el mismo utilizado en la observación del proceso de consultado desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social en relación a la medida pre legislativa de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas).

Este protocolo de observación requería que cada funcionario/a del INDH interviniera al inicio de la reunión en la que participaba con el objeto de informar a los/as representantes, dirigentes/as y autoridades ancestrales indígenas sobre la presencia del INDH, y explicara en qué consistía la observación que realizaría, con el objeto de que las personas presentes manifestaran libremente si aceptaban o no la presencia del Instituto. En dicha intervención se informaba sobre el rol del INDH, y 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 constatado.

La pauta de levantamiento que debió completar cada observador/a del INDH tuvo por objeto registrar la información relevante, de manera homogénea, respecto del proceso, a fin de detectar si este se ajustó a la normativa y principios aplicables a la Consulta Previa. Entre otros aspectos, dicha pauta releva información sobre: i) el carácter previo del proceso; ii) las garantías de acceso a la información, tanto en relación con el proceso de Consulta como a las medidas a ser consultadas; iii) el principio de buena fe; iv) el respeto a la obtención del consentimiento previo como finalidad del proceso y la efectiva capacidad de incidencia de los pueblos interesados en relación con las medidas propuestas; v) la concurrencia de instituciones representativas indígenas; vi) procedimientos adecuados en términos de respeto por la pertinencia cultural en la metodología, el diálogo y la entrega de información y, transparencia en el proceso de diálogo y negociación.

El CNCA se coordinó con las/os observadores del INDH a través de las Direcciones Regionales, facilitando toda la información requerida, proporcionando con antelación el calendario de reuniones y encuentros programados y acordados a lo largo del proceso.

El INDH valora el nivel de consenso que concitó su participación en las reuniones en las que asistió, por parte de los y las representantes de los pueblos indígenas y tribales presentes.



Ministra Presidenta (S) Lidia Concha el 7 de mayo de 2015. Ordinario N° 0761 de 7 de mayo de 2015 por el que responde el Ordinario N° 163 del INDH.



La medida a ser consultada

El CNCA consultó el borrador de la propuesta de indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio⁸. La presentación de una indicación sustitutiva, esto es, la iniciativa de ley que reemplaza, en este caso completamente, el articulado de un proyecto de ley, fue anunciado por la entonces Ministra presidenta del Consejo de la Cultura y las Artes, Sra. Claudia Barattini, en el mes de marzo de 2014 en la Comisión de Cultura y las Artes de la Cámara de Diputados⁹. El Proyecto de ley que se pretende sustituir mediante la indicación fue presentado originalmente por mensaje del ex Presidente Sebastián Piñera en el mes de mayo del año 2013¹⁰.



8 Número de Boletín 8938-24, iniciado en Mensaje del Presidente Sebastián Piñera, e ingresado a la Cámara de Diputados el 14 de mayo de 2013 El documento está disponible en: <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Indicacion-Sustitutiva-Proyecto-de-ley-que-crea-el-Ministerio-de-Cultura.pdf>

9 Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=93845

10 Proyecto de ley se encuentra en primer trámite constitucional, sin movimiento desde el 5 de marzo de 2014.

La iniciativa de ley presentada por la administración anterior plantea la creación del Ministerio de Cultura. Esta nueva institucionalidad tendrá como una de sus misiones la de propender a un desarrollo cultural armónico y equitativo, reconociendo la identidad y diversidad cultural del país. Desde un punto de vista organizativo, ese proyecto de ley prevé que junto al Ministerio se constituya un Consejo Nacional de la Cultura y el Patrimonio, una Subsecretaría, Secretarías Regionales y Consejos Regionales de la Cultura y el Patrimonio. Se propone crear el Instituto de Fomento de las Artes e Industrias Culturales; la Dirección del Patrimonio Cultural; la Secretaría Ejecutiva de Monumentos Nacionales; el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas y de Archivos, y un Sistema Nacional de Museos.

La indicación sustitutiva, por su parte, busca recoger “lo mejor de la experiencia del actual Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)”. La idea matriz de la indicación sustitutiva contiene una explicación acerca de la naturaleza y funciones de lo que se pretende será el futuro Ministerio de la Cultura y las Artes; la organización que contempla, y su composición (1.- El Consejo de la Cultura; 2.- el Consejo del Patrimonio y 3.- los Consejos Regionales de Cultura). Así, se propone que el Consejo de la Cultura esté integrado, entre otros, por dos representantes de los pueblos indígenas. Se propone la creación, además, del Servicio de las Artes e industrias creativas; un Servicio del Patrimonio y la constitución de un Fondo del Patrimonio Cultural¹¹.

Sobre el objeto de la Consulta, el INDH ha sostenido que tratándose de una medida legislativa susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado cumple con el mandato del Convenio N° 169 de la OIT, siempre que se garantice información completa, veraz y oportuna, de manera temprana, antes de que se adopte la decisión acerca de la medida propuesta, y que esta información sea suficiente a los fines de facilitar y permitir construir el consentimiento acerca de tal medida¹².



11 El documento está disponible en: <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Indicacion-Sustitutiva-Proyecto-de-ley-que-crea-el-Ministerio-de-Cultura.pdf>

12 INDH. Informe de observación sobre el proceso de Consulta Previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 4 de mayo de 2015 – Sesión 250 pág. 7



Desarrollo del proceso

El 16 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial la resolución por la que se dispone la realización de un proceso de Consulta a los pueblos indígenas sobre el anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio¹³. El fundamento esgrimido por la administración para convocar a un proceso de estas características es que en concepto del CNCA, “(...) el proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio es una medida legislativa susceptible de afectar directamente los derechos e intereses de dichos pueblos”¹⁴.



13 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Resolución exenta núm. 2.131 de 6 de junio de 2014, por la que: “Dispone la realización de un proceso de consulta a los pueblos indígenas sobre el anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio”.

14 *Ibíd.*

El fundamento normativo en que se basa la Resolución Exenta es el Convenio 169 de la OIT, haciendo referencia al Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social¹⁵.

Sobre el proceso en general, existen una serie de aspectos metodológicos que ameritan ser mencionados.

1 Los sujetos titulares del derecho a ser Consultado

Un aspecto del proceso llevado a cabo por el CNCA, que lo distingue de cualquier otro esfuerzo realizado por el Estado en materia de Consulta hasta el momento, es que por primera vez se convoca a la Consulta Previa a la comunidad afrodescendiente chilena.

De acuerdo a la información proporcionada por el CNCA, en Arica-Parinacota participaron 172 personas de origen afrodescendiente de un total de 715 partícipes, lo que representa un 24,2% del total de personas asistentes a la Consulta Previa en esa región del país. El número de organizaciones afrodescendientes que participó fue de 45, lo que representó el 26,2% del total de organizaciones que concurrieron a la Consulta en la región¹⁶.

Esta decisión del CNCA y la activa participación de organizaciones, dirigentes y autoridades afrodescendientes en el transcurso de todo el proceso, fue motivo de controversia, al punto que se alzaron voces en el Encuentro Nacional, realizado en la ciudad de Valparaíso los días 21 y 22 de marzo de 2015, de representantes, autoridades y dirigentes indígenas, que solicitaron formalmente la exclusión de los/as representantes y organizaciones afrodescendientes del proceso que llevaba el Consejo de la Cultura, y hasta condicionaron su participación a que ello ocurriese.

El CNCA no aceptó estas posturas que desconocían la aplicación de la normativa de Consulta Previa a la comunidad afrodescendiente y que pretendía anular los legítimos derechos reconocidos a este colectivo en el concierto internacional, cuando estos grupos humanos conservan características sociales y culturales que los diferencian de otros sectores de la comunidad nacional y que se encuentran regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones.

El INDH constató en la reunión del día 22 de marzo de 2015, en la ciudad de Valparaíso, correspondiente al segundo día de deliberación del Encuentro Nacional, que representantes de pueblos indígenas, en relación con este aspecto, desconocían el estándar fijado por el Convenio N° 169 de la OIT.

Esta materia ha sido ampliamente abordada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT -CEACR-, órgano de control en materia de aplicación del Convenio. Este tema ha sido igualmente tratado en el ámbito regional por la Corte y la Comisión IDH, señalando todas estas instancias, de manera inequívoca, que en la medida en que los afrodescendientes se auto identifiquen y mantengan en todo o parte sus propias costumbres o tradiciones, corresponde que les sea aplicado el estándar fijado por el Convenio N°169 de la OIT de manera integral incluido lo relativo a la Consulta Previa.

De esta manera, la CEACR ha sostenido, en relación con el ámbito de aplicación personal del Convenio, que corresponde proporcionar su cobertura a los/as afrodescendientes, en la medida en que estas comunidades mantengan condiciones sociales, culturales y económicas



15 15 de noviembre de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en virtud del Artículo 6 N° 1 Letra A) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica.

16 Dentro de las organizaciones que participaron estuvieron entre otras: Comparsa Oro Negro; Colectivo de Mujeres Afrodescendientes Luanda; Cruz de Mayo Lluta, ONG Oro Negro; Organización Cultural y Social Afrodescendiente Lumbanga; Agrupación Cultural Caña Negra; Mujeres Afrodescendientes rurales Hijas de Azapa.

que les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. La CEACR recuerda además, que el Convenio N° 169 de la OIT establece que la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del instrumento¹⁷. En comentarios posteriores (2012) la CEACR volvió a referirse a esta materia, señalando su preocupación sobre las dificultades y las faltas graves de aplicación del Convenio que afectan a las comunidades afrodescendientes de Colombia¹⁸.

La Corte IDH, en el caso Saramaka Vs Surinam (2007)¹⁹, ha asentado una jurisprudencia en orden a considerar a estos colectivos como pueblos tribales, y en esa condición, sujetos titulares de similares derechos a los que les corresponden a las naciones o pueblos originarios, en la medida que mantengan y conserven modos de vida, tradiciones, y cosmovisiones basadas en sus costumbres. De esta manera, definió un pueblo tribal como aquel que “no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones (...)”²⁰. La Corte IDH reiteró estos criterios el año 2013 al sostener que a las comunidades afrodescendientes les son aplicables aquellas normas destinadas a proteger la especial relación que los pueblos indígenas tienen con sus tierras y territorios, expresión del derecho de propiedad colectiva. Ello en tanto condición que tiene por objeto garantizar la supervivencia física y cultural del grupo humano y de esta manera asegurar que la “(...) identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados”²¹.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial adoptó, el año 2011, la Recomendación General N° 34 dirigida a la población afrodescendiente, que si bien no es vinculante, precisa los alcances de los derechos de que es titular este colectivo de conformidad a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El órgano de control sostuvo que los afrodescendientes son titulares de derechos individuales y colectivos, entre otros, el derecho a la identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas; y el derecho a que se les consulte previamente cuando se



- 17 Esto fue sostenido en relación a la negativa del Estado de Colombia de aplicar las disposiciones del C 169 a las comunidades negras de Curbaradó y Jiguamiandó. Ver: Observación (CEACR) 95ª reunión CIT (2006) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Colombia. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2260769,102595,Colombia,2005
- 18 Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión OIT (2013). [Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 \(núm. 169\) – Colombia. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3078946](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3078946)
- 19 El Pueblo Saramaka, forman un pueblo tribal con características culturales específicas y una identidad conformada por una compleja red de relaciones con la tierra y las estructuras familiares. La ocupación del territorio de los saramaka data de comienzos del Siglo XVIII El pueblo Maroon Saramaka es descendiente de esclavos africanos, por lo cual, la característica particular de este caso es que no se trata de indígenas que habitaban tradicionalmente un territorio, sino de afrodescendientes que llegaron a Surinam durante la colonización.
- 20 Corte IDH. Caso Saramaka Vs Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. párr.79.
- 21 Corte IDH. Caso de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (operación génesis) vs. Colombia. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, párr. 346 y párr. 354.

tomen decisiones que puedan ser susceptibles de afectar sus intereses, de conformidad con las normas internacionales²².

Por su parte, el INDH ha señalado que en nuestro país la condición pluricultural no sólo se refleja “en la presencia de nueve pueblos originarios, sino en la existencia de otros grupos humanos, que compartiendo rasgos identitarios, se autoidentifican en su condición de descendientes de la diáspora africana nacidos en Chile. En tanto colectivo que se asume en la diferencia con el resto de la población que habita el territorio nacional, hoy demandan reconocimiento de ese estatus”²³.

En relación con el proceso llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social, sobre la medida pre legislativa de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, que no consideró a esta comunidad como sujetos convocados, el INDH ha señalado que los estándares fijados por el Convenio son aplicables a la comunidad afrochilena, en tanto “grupo que mantiene tradiciones sociales, culturales y económicas, que se identifican con sus territorios ancestrales y están regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones, y se encuentran por tanto amparados por el derecho internacional de los derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas y tribales, incluido el Convenio 169 de la OIT”²⁴.

Así, al aplicar criterios diversos, el Estado contribuye a la confusión, por lo que el INDH reitera el llamado a que en esta materia aúne “[c]riterios que eviten un trato diferenciado respecto de una misma comunidad que eventualmente pudiera entrañar un trato discriminatorio”²⁵.

El Instituto desea destacar como positivo el hecho de que, a pesar de las divergencias planteadas por parte de ciertos actores indígenas presentes en la última reunión de clausura del proceso, el CNCA haya mantenido la participación de los representantes afro chilenos/as, y finalmente adoptado el compromiso de que el “Estado impulsará el reconocimiento de los Afrodescendientes de la Región de Arica y Parinacota que cumple condición tribal, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT [reconociendo] su importante aporte a la identidad cultural de Chile”²⁶.

Finalmente, otro actor que participó formalmente y que no había sido considerado con anterioridad, involucra a los representantes que se auto identifican como descendientes del pueblo chango, que no se encuentra reconocido en la legislación nacional. En este ámbito, los acuerdos alcanzados señalan que el “Estado impulsará el reconocimiento de los pueblos preexistentes, por ejemplo el pueblo Chango”²⁷.



- 22 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General N° 34 Discriminación racial contra afrodescendientes. CERD/C/GC/34. 3 de octubre de 2011, párr. 4.
- 23 INDH. Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile. Año 2014, pág. 125
- 24 INDH. Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos. Año 2014 pág. 10.
- 25 INDH. Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos. Año 2014 pág. 10.
- 26 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Acuerdos Consulta Previa libre e informada a los pueblo originarios (Aymara, Quechua, Atacameño, koya, Rapa Nui, mapuche, Yagan, Kaweskar) y la Comunidad afrodescendiente de Arica Parinacota sobre la indicación sustitutiva al proyecto que crea el Ministerio de la Cultura. Punto 4.
- 27 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Acuerdos Consulta Previa libre e informada a los pueblo originarios (Aymara, Quechua, Atacameño, koya, Rapa Nui, mapuche, Yagan, Kaweskar) y la Comunidad afrodescendiente de Arica Parinacota sobre la indicación sustitutiva al proyecto que crea el Ministerio de la Cultura. Punto 5.

“(…) el INDH ha señalado que en nuestro país la condición pluricultural no sólo se refleja “en la presencia de nueve pueblos originarios, sino en la existencia de otros grupos humanos, que compartiendo rasgos identitarios, se autoidentifican en su condición de descendientes de la diáspora africana nacidos en Chile. En tanto colectivo que se asume en la diferencia con el resto de la población que habita el territorio nacional, hoy demandan reconocimiento de ese estatus”



2

Procesos de Consulta simultáneos

La convocatoria del CNCA se llevó a cabo en paralelo al proceso de Consulta liderado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas.

El INDH ha señalado al respecto que la confluencia de ambos procesos generó confusión en la información dirigida a los pueblos indígenas, algunos de los cuales alegaron falta de claridad en relación con la convocatoria.

El INDH ha sostenido que aun cuando no se aleja del estándar, la simultaneidad de procesos complejos, de alcance nacional, 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 una misma localidad o agrupación de comunas, sin la debida coordinación previa²⁸. Estas circunstancias pueden desincentivar la participación, y obligan a optar por participar en uno de los dos procesos en desarrollo.

Adicionalmente es necesario dimensionar lo que implica para los representantes indígenas y tribales participar en estos procesos de diálogo con el Estado. Se trata de procesos largos, sobre temas complejos y que exigen inversión de tiempo y cierta regularidad en la participación. Usualmente, para facilitar la participación de la comunidad, las reuniones se concretan durante los fines de semana o en horarios que están fuera de la jornada laboral, para no perjudicar o superponerse con el trabajo de las y los dirigentes y representantes indígenas.

3

Sobre el Decreto Supremo N° 66

El INDH ha podido constatar, una vez más, las aprehensiones de los representantes indígenas en relación con el Decreto Supremo N° 66, que regula a nivel nacional la Consulta Previa. Frente a estos planteamientos, las autoridades del CNCA sostuvieron, en las reuniones en las que el INDH participó, que dicha normativa sería aplicada en todo lo que no fuera contrario al estándar fijado por el Convenio N° 169 de la OIT. Adicionalmente, indicaron que sin ser este un asunto a ser debatido como parte de la Consulta, se entendía su importancia para los representantes indígenas, y que el Consejo de la Cultura, en su condición de órgano del Estado, transmitiría esta inquietud a las instancias que tuvieran competencia en la materia y, adicionalmente, que este compromiso quedaría plasmado en los acuerdos que se adoptarían entre el CNCA y los representantes y autoridades de los pueblos indígenas y tribales en el marco del proceso de Consulta Previa. En efecto, este punto fue registrado en lo que se denominó “demandas que no son materia de la institucionalidad indígena” y que es posible de encontrar en el documento que sistematizó los resultados de la reunión nacional²⁹.



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

29 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Unidad de Pueblos Indígenas. Sistematización encuentro nacional de Consulta Previa a los pueblos indígenas para la creación de la nueva institucionalidad cultural. Mayo de

4 Otras demandas

El espacio de Consulta abierto, como en otras experiencias en las que el INDH ha tenido oportunidad de observar, constituyó un escenario propicio para que los/as representantes de los pueblos indígenas y sus autoridades expresaran un conjunto de preocupaciones que excedían el propósito de la Consulta sobre la institucionalidad cultural. Esta ha sido una constante de los procesos observados, y los órganos del Estado han tendido a omitir en los informes finales las referencias a las temáticas y reclamos que han sido planteados por los representantes y autoridades indígenas en dichos contextos. Estas demandas, en esta oportunidad, 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 históricas sobre tierras y territorios.

El CNCA no eludió estos debates; se comprometió a recoger las demandas planteadas, documentarlas y, por intermedio de la entonces Ministra Presidenta del Consejo, transmitir las a nombre de los pueblos indígenas a la Presidenta de la República. Estas demandas, que quedaron plasmadas en el documento final de acuerdo y síntesis del proceso, son:

1. Reforma para el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. Respecto de este punto, en primera instancia, los pueblos participantes señalaron estar de acuerdo. No obstante, se solicitó que el reconocimiento se extendiera y que señalara expresamente a las comunidades afrodescendientes, ante lo cual algunos representantes del pueblo mapuche plantearon su desacuerdo. Conjuntamente, los pueblos participantes solicitaron que dicha modificación solicitada implicara una reforma a la Constitución por mecanismos de asamblea constituyente.
2. Desmilitarización de los territorios de los pueblos originarios. Respecto de este punto, el pueblo diaguita solicitó se exprese “en todo el territorio nacional”.
3. Derogación de los decretos 40 y 66. En cuanto a este punto, se solicitó incluir además los decretos 204 y 701. Además se pidió la modificación del código de agua, en función de garantizar el derecho de los pueblos originarios a este recurso natural.
4. Reconocimiento del derecho al agua como derecho ancestral en todo el territorio nacional. Se solicitó además que se consideren las aguas superficiales y subterráneas.
5. Integración de la enseñanza de las lenguas de los pueblos originarios
6. Participación de los pueblos en proyectos de inversión que afecten a sus territorios.
7. Garantizar cuotas de representación política de los pueblos indígenas en el Congreso.
8. Presencia de la Conadi en todas las regiones del país. A lo que se agrega “y del Ministerio que lo suceda, Ministerio de Asuntos Indígenas”.
9. Integración de la medicina ancestral a las políticas públicas de salud.
10. Derogación del artículo 1 de la Ley N° 17.288, ya que le da atribuciones al Estado para determinar la herencia cultural de los pueblos.



5 Las capacidades del CNCA para abordar la Consulta Previa

Para asumir los desafíos de la Consulta, antes de la convocatoria, el Consejo adoptó dos medidas que se valoran positivamente. En primer lugar, se constituyeron 16 equipos especializados con pertinencia cultural y conocimiento de la realidad de los pueblos indígenas en cada una de las regiones del país, incluida la isla Rapa Nui, que fue considerada como una región más. El diseño y ejecución del proceso estuvo a cargo de la Unidad de Pueblos Originarios (UPO), a cargo de José Ancán. Hubo, en este sentido, “16 procesos regionales, cada uno atendiendo a las dinámicas etnoterritoriales particulares de cada zona”³⁰. En la constitución de los equipos regionales se privilegió su integración por personas vinculadas a las comunidades y pueblos concernidos en los procesos de Consulta regional y, en lo posible, que fueran hablantes de los idiomas de esos pueblos. En estos equipos se integraron 30 facilitadores/as interculturales³¹.

La segunda medida fue desarrollar un proceso de capacitación y formación antes del proceso, durante el mismo, y en la etapa final. La primera de estas jornadas se llevó a cabo en la ciudad de Santiago, los días 5 y 6 de agosto de 2014 en el Centro Cultural Gabriela Mistral y asistieron un total de 97 personas. Los días 15 y 16 de septiembre de 2014 se llevó a cabo otra capacitación, esta vez a los equipos jurídicos de las Direcciones Regiones del CNCA. Finalmente, el 11 de febrero de 2015, se desarrolló una jornada con los/as Coordinadores/as regionales para los efectos de proporcionar los orientaciones para enfrentar la etapa final de diálogos regionales.

6 Sobre las etapas de la Consulta

Originalmente el diseño de la Consulta contempló las etapas definidas en el Decreto N° 66, esto es, una etapa de planificación; de entrega de información; de deliberación interna; de diálogo y, finalmente, de sistematización. No obstante, el proceso fue flexible y cada región se adecuó a las circunstancias de manera de privilegiar las necesidades y tiempos de los propios interesados en participar de la Consulta. Es posible constatar que cada región, incluido el territorio de Isla de Pascua, concluyeron sus procesos, de manera de alcanzar acuerdos y sistematizar el debate a nivel regional, el que luego fue entregado en la jornada nacional.



30 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Unidad de Pueblos Indígenas. Sistematización encuentro nacional de Consulta Previa a los pueblos indígenas para la creación de la nueva institucionalidad cultural. Mayo de 2015. pág. 3. disponible en: <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/sistematizacion-encuentro-nacional-consulta-previa.pdf>

31 Se debe destacar que, hasta antes de 2014, el CNCA no contaba con una estructura orgánica interna que atendiera específicamente a los pueblos indígenas –más allá de algunas iniciativas puntuales, como la Línea de Desarrollo de las Culturas Indígenas de FONDART.



Etapas del proceso

Luego de siete meses de encuentros en regiones, que en total sumaron 510 reuniones, cada región (incluida Rapa Nui) llegó su propio acuerdo. En el marco de cada uno de estos acuerdos, se designó un total de 212 delegados que representaron a todos los territorios y que concurrieron al Encuentro Nacional realizado en la ciudad de Valparaíso, el 21 y 22 de marzo de 2015. El presupuesto ejecutado para la implementación de la Consulta Previa fue de un total de \$907.762.006.

1 Convocatoria y entrega de información

Como se ha señalado, el proceso se inició con la publicación en el Diario Oficial de la Resolución Exenta N° 2131, el 16 de junio de 2014, en la que la Ministra Presidenta del CNCA dispone la realización de un proceso de Consulta. La primera reunión de planificación de la Consulta estuvo precedida de dos publicaciones en un diario de circulación nacional, y de una publicación en la página web institucional. Adicionalmente se enviaron cartas certificadas a las personas y organizaciones registradas en la Corporación de Desarrollo Indígena -CONADI- y se apoyó el proceso a través de difusión radial. Para el CNCA “[l]a radio se constituyó en el medio de difusión de mayor pertinencia cultural, por su efectiva llegada a los más diversos y remotos lugares. Es por ello que durante todo el proceso, se contrataron más de mil avisos en diversas radios nacionales y regionales, en lengua aymara, mapuzungun y español”³².

Además, se informó al INDH que previo a los primeros encuentros, los equipos regionales recorrieron los diferentes territorios informando e invitando personalmente a las comunidades y sus dirigentes a participar del proceso durante el periodo de tiempo que medió entre la publicación de la resolución exenta, hasta el inicio efectivo de las reuniones.

Otro medio de difusión empleado durante todo el proceso, fue la página web especialmente creada para la Consulta: “(...) por medio de esta, se podía y se puede acceder a la totalidad de la información del proceso”. Hubo especial cuidado en presentar la página en un formato pertinente culturalmente a sus destinatarios/as, con una sección dirigida a cada pueblo en particular, y a la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota.

Los principales documentos fueron traducidos a cinco idiomas tradicionales (aymara, quechua, rapa nui, mapuche y kawésqar).

A pesar de estos esfuerzos de convocatoria, fue ostensible la ausencia de participación y liderazgo de actores y organizaciones indígenas relevantes a lo largo de este proceso.

2 Reuniones de planificación

Las reuniones de planificación se llevaron a cabo en el mes de septiembre de 2014, y tuvieron por objeto definir la metodología y a los interlocutores del proceso que se llevaría a cabo. Fue en estas primeras reuniones que los participantes plantearon como un obstáculo la vigencia del Decreto Supremo núm. 66, y Decreto Supremo núm. 40 del Ministerio de Medioambiente, que reglamenta el sistema de evaluación de proyectos de impacto ambiental. Como lo advierte el CNCA: “el reparo a ambos decretos se constituyó en una especie de reivindicación en sí misma, la que actuó como condicionante para todo el proceso, que se tradujo desde situaciones de rechazo explícito a participar (en 3 lugares del país, esto es Cerro Navia, Calama y Coyhaique), hasta participación activa condicionada a un pronunciamiento político de la autoridad directa y del Ministerio de Desarrollo Social respecto de ambos decretos”³³.

El INDH fue testigo de la negativa de los participantes indígenas de la Comuna de Cerro Navia de participar del proceso, no obstante los esfuerzos realizados por las autoridades regionales del CNCA por garantizar un proceso transparente y conforme a los estándares del Convenio N° 169 de la OIT. Como le informara el CNCA al INDH, “el cuestionamiento al Decreto Supremo N° 66 se pudo superar una vez que las comunidades y organizaciones se convencieron de que el proceso de Consulta del CNCA implicaba una oportunidad para la



32 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Ord. Núm. 0761 de 7 de mayo de 2015.

33 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Ord. Núm. 0761 de 7 de mayo de 2015.

generación de nuevos derechos colectivos. Tal convicción corrió de la mano de la generación de confianzas con los equipos regionales de Consulta, pese a que el tema de ambos decretos apareció una y otra vez, incluso hasta las etapas finales del proceso, es decir los cierres regionales y nacional”³⁴.

3 Reuniones de deliberación y diálogo a nivel regional

En total el proceso se desarrolló a lo largo de siete meses, durante los cuales se celebraron un total de 510 reuniones en regiones. De acuerdo a datos del CNCA, el total de organizaciones que participaron fue de 2051 en todo el país. Por su parte, el total de personas registradas a nivel nacional fue de 11.203.

Región	Total encuentros regionales
Arica y Parinacota	88
Tarapacá	53
Antofagasta	19
Atacama	18
Coquimbo	11
Valparaíso	21
O’higgins	9
Maule	25
Biobio	48
Araucanía	71
Los Ríos	24
Los Lagos	14
Aysén	23
Magallanes	21
Metropolitana	51
Rapa Nui	14
TOTAL	510

Fuente: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Ord. Núm. 0761 de 7 de mayo de 2015.



34 Ibidem.

4

Encuentro nacional

En los diálogos regionales se eligió a un total de 212 delegados que representaron a los 16 territorios y que concurren al Encuentro Nacional realizado en la ciudad de Valparaíso, el 21 y 22 de marzo de 2015. Los cupos de delegados/s por región fueron definidos de conformidad al peso demográfico y a la cantidad de organizaciones catastradas que participaron en el proceso.

Pueblos Originarios	Delegados/as
Aymara	21
Quechua	9
Atacameño/ Likana antay	4
Rapa Nui	3
Kolla	4
Diaguita	11
Yagán	5
Kawesqar	5
Chango	1
Mapuche	143
Comunidad afrodescendiente	4
TOTAL	212

Fuente: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Ord. Núm. 0761 de 7 de mayo de 2015. Rectificado por correo electrónico del 14.10.15.

La jornada nacional se inició el día sábado en la mañana en el centro Cultural Cerro Cárcel, precedida de los ritos propiciatorios en los que participó cada pueblo. Luego, los/as asistentes fueron trasladados/as a las dependencias del CNCA en Valparaíso, donde se inició la deliberación con las presentaciones de rigor, incluido el saludo del INDH.

A continuación, se dio lectura a todas las actas regionales, las que fueron leídas por los representantes elegidos por cada delegación. Un set completo de estas actas fue entregado a cada uno/a de los/as delegados/as participantes, de manera que todas las personas asistentes estuvieran informadas de los contenidos que se discutieron y los acuerdos y disensos emanados de cada una de las regiones.

Las observaciones a la indicación substitutiva que surgieron a partir de la etapa de deliberación interna, sobre las cuales se fueron generando los acuerdos regionales, se pueden resumir en lo siguiente:

1. Incorporar en la declaración de principios del Proyecto de ley, la referencia a la pluriculturalidad existente en el país.
2. Nombre del Ministerio: Se solicita modificar el nombre del futuro Ministerio para dar cuenta de la pluralidad cultural del país. Se propone el nombre “Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio”.
3. Incorporar como función del Ministerio el reconocimiento, rescate y salvaguardia de sitios ceremoniales, lugares sagrados, cementerios y lenguas originarias, como patrimonio cultural.

4. Incorporar como función del Ministerio el rescate, fomento y desarrollo de las lenguas originarias.
5. Ampliar la participación de representantes del mundo indígena en los órganos asesores del Ministerio.

En particular:

- Aumentar la cantidad de representantes indígenas en el Consejo de la Cultura y en el Consejo del Patrimonio, respectivamente, de modo de reflejar a todos los pueblos en estos órganos.
 - Incorporar un Consejo de Pueblos Originarios que asesore al futuro Ministerio en materia de culturas y patrimonio de los Pueblos Originarios.
6. Existencia de una Unidad o Departamento encargado de Pueblos Originarios, o bien, de Culturas Originarias en la estructura orgánica del Ministerio.
 7. Eliminar la presentación del Colegio de Antropólogos de Chile; de la Sociedad de Arqueólogos de Chile; de la Sociedad de Paleontología de Chile; y de la Cámara Chilena de la Construcción, como parte de la composición del Consejo del Patrimonio.
 8. Generar nomenclaturas y definiciones particulares para las definiciones referentes a cultura, arte y patrimonio indígena.

En cuanto a los disensos, la cuestión principal que se planteó una vez más tuvo relación con que el proceso de Consulta previo desarrollado hubiera considerado a las personas afrodescendientes como sujeto a ser consultado. Al respecto, se reiteraron las discusiones y planteos que habían tenido lugar con anterioridad, que provinieron de representantes mapuche y aymaras. Sobre este punto, como ya se explicó en las páginas previas de este informe, el CNCA mantuvo su postura, explicando su manera de interpretar la obligación que plantea el Convenio N° 169 de la OIT. Siendo un debate tenso, el INDH destaca el adecuado manejo del conflicto por parte de profesionales y autoridades, allanándose al diálogo y abiertos a explicar el sentido de las acciones, lo que contribuyó en todas las ocasiones a acercar posiciones y en, algunos casos, a aceptar la metodología.



Observaciones finales
y recomendaciones

1. El INDH valora la iniciativa del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de desarrollar una Consulta Previa, así como los esfuerzos de los representantes, dirigentes y autoridades de los pueblos indígenas que participaron en el proceso referido a la indicación sustitutiva.
2. El INDH reconoce la importancia de que el proceso de Consulta Previa desarrollado por el CNCA haya concluido la etapa de diálogo en todas las regiones de acuerdo a lo planificado, y que haya tenido lugar el encuentro nacional que dio cierre al proceso de manera coherente.
3. El INDH reconoce los esfuerzos del CNCA, cristalizados en la metodología de trabajo y en los materiales puestos a disposición, por desarrollar información adecuada culturalmente, y por darla a conocer a través de mecanismos diversos (página web, radio, impresos).
4. El INDH valora positivamente la incorporación de la población afrodescendiente en la convocatoria del proceso de Consulta, por entender que responde a los estándares del Convenio N° 169 de la OIT, y considera que las próximas Consultas Previas debieran seguir este precedente.
5. El INDH constata que el haber impulsado procesos de Consulta nacionales en paralelo, sin las debidas coordinaciones administrativas y con enfoques metodológicos diferentes, produjo desincentivos y dificultades en la participación durante estos procesos. En este sentido, el INDH recomienda que en los procesos de Consulta Nacionales futuros se garantice la coordinación entre entidades del Estado, que no obliguen a las personas, organizaciones, grupos y pueblos convocados, a optar entre procesos para poder participar.
6. El INDH advierte con preocupación la baja participación que en ocasiones pareciera darse a lo largo de estos procesos. Pudiendo existir una variedad de razones que expliquen esta circunstancia, el INDH invita a los pueblos indígenas a realizar el mayor esfuerzo posible por definir sus instituciones representativas, de modo de mejorar las condiciones que aseguren su participación en procesos futuros, y en la vida nacional en general.
7. El INDH, en consistencia con lo señalado en sus informes relativos a los Decretos Supremos 66 de marzo de 2014 y 40 de agosto de 2013 que regulan la Consulta de pueblos indígenas, reitera su llamado a que las autoridades de Medio Ambiente y de Desarrollo Social fijen, con participación de los pueblos indígenas, un cronograma que permita definir los plazos y el modo en que se revisarán dichos instrumentos.
8. Al igual que en informes anteriores, el INDH desea recordar que, con el fin de dar satisfacción al deber general de garantía, el Estado debe asegurar la participación de los pueblos indígenas en la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso Nacional, y llama al Poder Legislativo a garantizar la participación de los pueblos indígenas durante el debate legislativo. En este sentido, y constatando que la Comisión Bicameral constituida el año 2013 para desarrollar un mecanismo de Consulta de medidas legislativas de conformidad al artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT aún no concluye su labor, insta a dicha Comisión a finalizar su labor.

