

Consulta Previa a Pueblos Indígenas sobre la creación de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejo (s) de Pueblos Indígenas

INFORME DE SEGUIMIENTO

Equipo de investigación: Maite de Cea, Claudio Fuentes, Camila Peralta, Natalia Caniguan, Diego Valdivieso, Rocío Yon y Danko Jaccard

Tabla de contenido

Introducción.....	3
Origen de la Consulta indígena sobre Ministerio de Asuntos indígenas y Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas.....	3
Metodología.....	5
Síntesis de la sistematización del proceso de Consulta Previa desde el Ministerio de Desarrollo Social	7
Etapas del Proceso de Consulta	9
Región Metropolitana	9
Previo a la Consulta indígena.....	9
Planificación.....	19
Entrega de información	21
Deliberación interna	23
Diálogo.....	24
Región de la Araucanía	26
Previo a la Consulta	26
Planificación.....	29
Entrega de Información	33
Deliberación interna	35
Diálogo.....	36
Actores en el Proceso de Consulta: a nivel central y regional.....	38
Percepciones sobre la Consulta y las medidas a consultar.....	66
Ministerio de Pueblos Indígenas	69
Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas	73
El proceso de consulta desde la óptica de los pueblos indígenas	75
Evaluación de la Consulta	81
La Consulta como un hecho histórico en la relación entre el Estado y los pueblos	81
Institucionalidad indígena obsoleta.....	82
Sobre la preparación previa.....	83
Opción de suspensión de la Consulta	87
Participación	87
Proceso de aprendizaje versus instancia desperdiciada.....	89

Dificultades del proceso	90
Decreto 66	99
Conclusiones	103
Referencias Bibliográficas	106

Introducción

El año 2008 Chile ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, lo que implica que el Estado chileno asumió como una obligación el someter a Consulta todos los procesos legislativos y/o administrativos que sean susceptibles de afectar a los pueblos indígenas presentes en el territorio. Tal como lo establece el artículo 6 n°1, a, del Convenio, los gobiernos deberán *“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”* (OIT, 2006: 28).

En Chile este Convenio se implementó a partir de tres Decretos Supremos que buscaron regular la consulta. Los decretos 124, 40 y 66. El primero de estos fue derogado y reemplazado por dos reglamentos de carácter complementario (40 y 66) que fueron creados durante el gobierno de Sebastián Piñera, regulando el procedimiento de la Consulta previa indígena, estableciendo: cómo, a quiénes, cuándo y cuáles son los medios, actores y requisitos que serán contemplados en cada etapa del proceso.

El Decreto Supremo 66 del Ministerio de Desarrollo Social reglamentó los aspectos señalados en el Artículo 6 n°1, a y el n°2 del Convenio 169. Este reglamento define y establece cómo se va a entender lo descrito en el Convenio y además, establece las etapas del proceso consulta indígena en Chile. El Artículo 3° del decreto 66 que trata sobre *“Cumplimiento del deber de Consulta”* es uno de los que ha mostrado mayor oposición por parte de los miembros de pueblos indígenas, pues establece que se cumple con el deber de consulta independientemente de si se llega a acuerdo o no entre las partes, es decir, el proceso de consulta no tiene carácter de “vinculante”. Según esto, independientemente de que los pueblos indígenas puedan estar de acuerdo o no con lo consultado, la resolución final es tomada por el Estado de Chile, dando por realizado el proceso de Consulta establecido por el Convenio 169 de la OIT.

Origen de la Consulta indígena sobre Ministerio de Asuntos indígenas y Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas

Como establece el Convenio n° 169 de la OIT, se debe Consultar a los pueblos indígenas toda vez que una medida legislativa o administrativa de cualquier órgano tanto público como privado, sea susceptible de afectarle directamente. Según esto, y en relación a los compromisos¹ de gobierno que había asumido en campaña Michelle Bachelet, es que en el mes de Septiembre del año 2014 comenzó el proceso nacional de Consulta Indígena encabezado por el Ministerio de Desarrollo Social, con la finalidad de consultar a los

¹ Durante la campaña presidencial Michelle Bachelet asume como una tarea de su Gobierno la creación del Ministerio y Consejo de pueblos indígenas, como también la voluntad del Estado de hacer valer el Convenio 169 de la OIT en vista a proteger los Derechos de Pueblos Indígenas.

pueblos respecto de la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas.

El marco legal que regula la Consulta está dado por el Decreto Supremo n° 66 (2013), el cual – a través del Ministerio de Desarrollo Social- establece y regula el procedimiento de Consulta y su aplicabilidad, es decir, determina la “procedencia” de consultar o no sobre cualquier proceso administrativo o legislativo que responda a lo que el reglamento determine como “*medida susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas*” (DS.66. Artículo 7).

Según este Decreto Supremo, la Consulta Indígena debe ser realizada en cinco etapas².

- I. Una primera de **Planificación**, siendo su objetivo entregar información preliminar a los pueblos participantes sobre la medida a consultar, como también establecer de manera conjunta una metodología de trabajo y definir los actores y roles que se cumplirán en el proceso.
- II. La segunda etapa corresponde a la **Entrega de Información**, que consiste en proveer a los pueblos indígenas de toda la información necesaria para la realización de la Consulta, considerando todos los posibles alcances que tiene la medida consultada, en este caso el Ministerio y Consejo de Pueblos Indígenas.
- III. La tercera etapa denominada **Deliberación Interna**, es exclusiva de los pueblos indígenas. En esta fase se reúnen internamente con el objetivo de debatir y llegar a acuerdos sobre las medidas consultadas, esto con el objetivo de llevar una propuesta propia desde los pueblos al órgano consultor, en este caso el Ministerio de Desarrollo Social.
- IV. En cuarto lugar se establece la etapa de **Diálogo**, esta puede desarrollarse de distintas maneras pero su eje central es –según el reglamento- el respeto a la cultura y a los métodos de toma de decisiones propios de cada pueblo. Esta instancia tiene por finalidad construir los acuerdos respecto de la medida consultada, esto quiere decir que se deben plasmar en las actas tanto los consensos como los disensos y que además, se deben establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo de los procesos.
- V. Por último, la etapa de **Sistematización**, que consiste en la elaboración de un informe que resume todo el proceso vivido durante el tiempo de duración de la Consulta.

² Decreto Supremo N°66. Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena. Revisado en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento_Nueva_Normativa_Consulta_Indigena.pdf

El presente informe tiene por finalidad realizar un análisis descriptivo del proceso de Consulta sobre el Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas llevado a cabo por el gobierno de Michelle Bachelet entre los años 2014 y 2015, enfocándonos de manera particular en las regiones Metropolitana y de la Araucanía, con el fin de conocer en profundidad el proceso y poder rescatar lecciones para futuros procesos de Consulta Indígena a nivel nacional.

En primer lugar, se presenta la evaluación que el Ministerio de Desarrollo Social realizó sobre el proceso de Consulta Previa Indígena en el informe *“Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social”* (2015), donde se detallaron las distintas etapas del proceso tanto para el caso de la Región Metropolitana como para la Araucanía.

En una segunda etapa, se analiza el proceso mismo de la consulta (etapas, actores involucrados), como también las percepciones y evaluaciones de los actores entrevistados en torno a diversas temáticas que son transversales al proceso de Consulta Previa. Es importante destacar que en el caso de la Región Metropolitana, se puede apreciar como el nivel local –aplicación de la consulta en la región- y el nivel nacional –institucionalidad encargada del proceso- se combinan tanto desde la planificación de la Consulta como su aplicación a nivel nacional, lo que será respaldado por la información recolectada de primera fuente.

Para el caso de la región de La Araucanía, se podrá apreciar que la información recolectada a través de entrevistas y observación del proceso, fue complementada con la visión que los miembros de los pueblos originarios plantearon respecto del proceso de consulta indígena en su totalidad.

Metodología

En el presente informe de sistematización se abordaron sólo dos regiones: Metropolitana y de La Araucanía. Lo anterior se debe a dos motivos: en primer lugar, la región Metropolitana no sólo representa a nivel administrativo la “dirección del proceso de consulta”, estableciendo una relación directa con el proceso de planificación y gestión de la Consulta Previa, sino que además aloja en su territorio el mayor número y diversidad de miembros de pueblos originarios en nuestro país; en segundo lugar, la región de La Araucanía es seleccionada por contar con la mayor proporción de miembros de pueblos originarios a nivel territorial, destacando la presencia casi exclusiva de personas pertenecientes al pueblo mapuche, quienes debido a su trabajo político y cultural se han convertido en actores relevantes en la lucha por la reivindicación de Derechos de carácter colectivos en Chile.

El trabajo de campo fue desarrollado a través de dos estrategias –complementarias y simultáneas- de recolección de datos. Por un lado, se realizaron en ambas regiones un

total de 21 entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes para el proceso de Consulta Previa Indígena y por otro lado, se realizó observación etnográfica de carácter no participante en instancias de reunión y diálogo en la región de La Araucanía. Entenderemos por observación no participante aquella donde el observador no interviene activamente del campo que está observando, por lo tanto, el observador sigue los acontecimientos, conductas e interacciones de manera externa como si no estuviese ahí, es decir, como observador completo, con la finalidad de no intervenir la realidad investigada.

Cabe recalcar que en la Región Metropolitana también se habían programado observaciones en distintos encuentros, sin embargo, el grupo de investigadores -apegándose a los requerimientos éticos de la investigación en ciencias sociales- solicitaban a los encargados de las reuniones que preguntaran a los convocados si permitían o no que se tomara nota de los encuentros -lo mismo se hizo en La Araucanía sin inconvenientes- y no fue posible realizarlo.

Las entrevistas semi-estructuradas tenían como objetivo conocer la percepción y opinión que los convocados desarrollaron acerca del proceso de Consulta Previa, tanto desde una óptica institucional – considerando funcionarios de Ministerio de Desarrollo social, SEREMI, autoridades regionales, y otros funcionarios de gobierno- como también la visión desde los miembros de pueblos originarios, como los principales invitados a esta Consulta.

La observación participante por otro lado, cumplió con el objetivo de conocer cómo se desarrolló el proceso en terreno, de modo de contrastar lo que por una parte informó el Ministerio de Desarrollo y lo que relataban los actores claves. Junto con esto, un elemento primordial fue el ser testigos de las dificultades que se presentaron en el desarrollo de las reuniones y la relación que se estableció entre los diferentes actores que acudieron a este proceso.

A continuación se presenta el detalle de las entrevistas realizadas:

	Región Metropolitana	Región de la Araucanía
Actores institucionales	10	3
Miembros de pueblos originarios	0	6
Actores externos no pertenecientes a pueblos	2	0

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de septiembre y diciembre del año 2014, en el transcurso de las etapas de planificación, entrega de información y deliberación interna.

Síntesis de la sistematización del proceso de Consulta Previa desde el Ministerio de Desarrollo Social

A partir de la revisión del informe: *“Sistematización Proceso De Consulta Previa Indígena, Ministerio De Desarrollo Social”*, es posible vislumbrar 4 temas relevantes que serán destacados a lo largo del presente informe: metodología, relación Estado- pueblos originarios, convocatoria y por último, evaluación de la Consulta por el MDS. La forma en que abordaremos estas temáticas tiene por finalidad contrastar los discursos recolectados en las entrevistas y las observaciones no participantes realizadas en el transcurso del proceso de Consulta, comparando la versión oficial con la visión que desarrollaron los actores de gobierno implicados en el proceso y también, la de quienes fueron los principales consultados: los pueblos indígenas.

A continuación que presentan cuatro temas que volveremos a ser discutir en las reflexiones finales de este informe:

1) La Consulta como un proceso caracterizado por su flexibilidad metodológica

El Ministerio de Desarrollo Social destaca la flexibilidad que habría tenido el proceso de Consulta. Se menciona se trató de una estructura abierta a los cambios y a las sugerencias que hicieran los pueblos indígenas sobre la manera de llevar a cabo la Consulta, lo que se atiene a las directrices propuestas por el convenio 169 de la OIT donde se especifica: *“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”* (Artículo 6. N°1, letra a).

Desde el Ministerio esto puede ser ejemplificado en la modificación de la metodología cuando se pasa de 58 a 122 locales de consulta, lo que habría significado un cambio en el plan inicial.

2) El proceso visto como un hito histórico en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas

Para el Ministerio de Desarrollo Social la Consulta Previa llevada a cabo por el gobierno de Bachelet, representa un paso positivo en la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas, pues este proceso se habría caracterizado por basarse en los principios de la buena fe, pertinencia cultural, respeto a las instituciones tradicionales y la flexibilidad metodológica establecidas en el Artículo 6 N°2 del Convenio n° 169: *“Las consultas llevadas a cabo en la 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.”*

3) La Consulta como una experiencia de gran convocatoria

Sobre la participación y convocatoria a la Consulta, el Ministerio hace un balance positivo, pues la cantidad de personas que habrían acudido a las reuniones habría superado las expectativas de participación que esperaba el Ministerio. Así, en términos cuantitativos el Ministerio evalúa esta Consulta como una participación histórica en este tipo de procesos.

4) La Consulta como un proceso victorioso.

Como balance final, el Ministerio evalúa este proceso como victorioso basando su argumento en dos argumentos: por una parte, el proceso de consulta se presenta como la posibilidad de establecer un acuerdo con los pueblos indígenas en dos medidas centrales de la política indígena propuesta por Bachelet, es decir: la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas. En segundo lugar, el ministerio reconoce dificultades de diferente índole que complicaron la implementación de la consulta, pero destacan que pese a esto se logra sacar el proceso adelante.

Etapas del Proceso de Consulta

Región Metropolitana

El desarrollo de la Consulta en la Región Metropolitana es particular puesto que en esta región se encuentran los niveles centrales de organización y gestión del Ministerio de Desarrollo Social, por lo que los actores entrevistados nos hablan tanto desde la experiencia general de la Consulta como proceso administrativo-político y también, del proceso de implementación de la Consulta Previa específica a la población indígena de la región.

Tal como se mencionó anteriormente, el origen de esta Consulta está comprendido en los deberes administrativos asociados a los compromisos contraídos por Bachelet durante la campaña y el inicio de su gobierno. Particularmente, los “asuntos indígenas” son abordados en los compromisos N°41-42-43 del documento *“50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno”*, donde podemos destacar el compromiso N°42:

“Darle estatus de Ministro al director de la CONADI es sólo un paso. Para que tenga más fuerza esta institución debe ser efectivamente un Ministerio, con todas sus atribuciones y responsabilidades. Por eso, enviaremos al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas, que será el encargado de colaborar con el Presidente de la República en la definición de una política indígena para Chile. Junto a ello, enviaremos al Congreso el proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos Indígenas, autónomo y representativo de los diversos pueblos que existen en Chile.”

9

De acuerdo a lo que mencionan nuestros entrevistados, algunos miembros de pueblos originarios formaron parte activa en la campaña electoral de la actual Presidenta, participando como asesores en todo aquello que estuviese relacionado a la temática y demandas indígenas en Chile. Actualmente, algunos de estos actores cumplen funciones al interior del gobierno en órganos que trabajan con el tema indígena, como son CONADI y la Unidad de Consulta y Participación perteneciente al MDS, entre otras.

Previo a la Consulta indígena

En el trabajo de campaña de Bachelet surgieron las tres medidas a implementar relacionadas a la temática indígena para el primer año de gobierno. Estas formaban parte de las 50 medidas que pretendía cumplir el equipo presidencial en los 100 primeros días de su mandato y fueron agrupadas en el apartado *“Pueblos Indígenas: que los asuntos indígenas adquieran la importancia que merecen”*:

- 41. Los asuntos indígenas (promoción, defensa) han estado siempre a cargo de una institución que es una Corporación dependiente de un Ministerio, lo cual resta fuerza a su accionar. Necesitamos darle un estatus diferente a temas tan

importantes para Chile como estos. Por eso, enviaremos un proyecto de ley, con discusión inmediata, que confiere el rango de Ministro de Asuntos Indígenas al director de la CONADI.

- *42. Darle estatus de Ministro al director de la CONADI es sólo un paso. Para que tenga más fuerza esta institución debe ser efectivamente un Ministerio, con todas sus atribuciones y responsabilidades. Por eso, enviaremos al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas, que será el encargado de colaborar con el Presidente de la República en la definición de una política indígena para Chile. Junto a ello, enviaremos al Congreso el proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos Indígenas, autónomo y representativo de los diversos pueblos que existen en Chile.*
- *43. Mejores instituciones son una parte del nuevo trato que debemos dar a los pueblos indígenas. Por eso, también anunciaremos una Agenda para el Desarrollo de los Pueblos Originarios que incorporará, entre otras, las áreas de educación, salud, tierras y desarrollo productivo.*

En marzo del 2014 comienzan a generarse interrogantes al interior del gobierno y en la opinión pública sobre la realización o no de la Consulta Indígena, ya que –tal como planteamos inicialmente- según el Convenio 169 de la OIT, debe ser consultada toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar a los miembros de pueblos originarios.

10

En el relato de los actores se pueden identificar dos versiones: por una parte la de dirigentes de pueblos originarios, quienes mencionan que desde la campaña presidencial se sabía que para lograr las cuatro medidas era necesario consultar; y por otro, desde los actores institucionales, se menciona que, una vez que se comienza a trabajar en las cuatro medidas, se dan cuenta de que la Consulta era necesaria y entonces la presidenta toma la decisión de realizar el primer proceso de consulta nacional:

Nosotros estábamos trabajando en la comisión y salieron las 56 medidas, y los hizo alguien que no sabía. Entonces yo me acuerdo que nosotros con [Dirigente miembro de pueblos 1] hicimos ver que era imposible sin Consulta y bueno, eso es parte, que como ya quedó dentro de las 56 medidas. Después el gobierno se dio cuenta que tenía que hacer Consulta pero que estaba amarrado por los plazos y yo creo que eso fue un error, y ya no se hizo dentro de los plazos, yo me habría demorado lo que fuera por iniciar el proceso de Consulta (Asesor externo 1).

Lo anterior fue anunciado por la presidenta en el discurso del 21 de Mayo del 2014:

Necesitamos una potente y decidida política de Estado para que los pueblos indígenas encuentren espacios y oportunidades de integración al desarrollo y a la comunidad

democrática, sin perder el valor de su diferencia. Por eso hemos comprometido para los primeros cien días de gobierno -esto estuvo en las medidas-, la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas, la Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas y la formulación de una Agenda para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Pero nosotros queremos hacer bien las cosas. Nuestro país aprobó el Convenio 169 y hay un Decreto 66, que fija un proceso, y a nosotros no nos interesa hacer un check list en la medida como enviamos el proyecto ley, vamos a iniciar ahora, a la brevedad las consultas, como corresponde al Convenio 169, para que todos estos proyectos de ley traigan la mirada y la perspectiva de nuestros pueblos originarios.

Previo a que se decidiera que el Ministerio de Desarrollo Social se haría cargo de la Consulta, tuvo protagonismo el Ministerio del Interior. Sus tareas consistieron en la creación de la propuesta inicial del proyecto de ley y la construcción de una propuesta sobre cómo implementar la Consulta, para lo cual contrató asesoría externa. Se menciona que en esta etapa aún existía incertidumbre al interior del gobierno sobre la fecha en que iba a comenzar la Consulta y también, sobre la institución que se haría cargo de ésta.

En Mayo del 2014 se comienza a gestar la creación de Unidades de Consulta y Participación Indígena en los distintos ministerios (23 Unidades). Como mencionan los actores involucrados en este proceso, las Unidades de Consulta habrían nacido en respuesta a la constatación de que no se tenían recursos específicos para la realización de la Consulta, ni tampoco un organismo que lo administrara. De acuerdo a lo anterior, la Unidad de Consulta del MDS tendría la labor de ofrecer asistencia técnica a cada ministerio en materia de Consulta Indígena, lo que estaría acompañado por la posibilidad de tener un presupuesto específico para este propósito. Sobre los recursos económicos destinados para este tipo de instancias el Decreto 66 no establece ninguna fuente de financiamiento en específico, sólo plantea que “[...] el órgano responsable [de la medida administrativa consultada] deberá hacer los esfuerzos que sean necesarios”³ para lograr la realización de la Consulta y el consiguiente acuerdo sobre lo consultado.

11

Debido a que el Reglamento que Regula la Consulta Indígena en Chile (DS.66) pertenece al Ministerio de Desarrollo Social, lo más lógico parecía ser que esta institución, su subsecretaría y/o CONADI sean quienes se hagan cargo de la planificación e implementación de la Consulta Previa Nacional sobre una temática tan amplia como la creación del Ministerio y el o los Consejos de Pueblos Indígenas, considerando también que la creación de una institucionalidad corresponde a los ministerios de Interior y

³ DS. N°66: 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.
Visto en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

SEGPRES, por lo que estos también formaron parte del proceso. El Reglamento en cuestión, en su artículo 4, plantea lo siguiente:

Artículo 4º.- Órganos a los que se aplica el presente reglamento. El presente reglamento se aplica a los ministerios, las intendencias, los gobiernos regionales, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

Para los efectos de cumplir con la obligación de consulta, los órganos constitucionalmente autónomos podrán sujetarse a las disposiciones del presente reglamento. Sin embargo, no se entenderán exentos del deber de consultar a los pueblos indígenas, cuando ello sea procedente en conformidad a la legislación vigente.

Las referencias que este reglamento haga a los órganos de la Administración, órgano responsable, Administración, Administración del Estado o Estado, se entenderán efectuadas a los órganos y organismos señalados en el inciso 1º del presente artículo.

Desde las palabras de nuestros entrevistados pudimos comprender que este punto no estaba del todo claro cuando se decidió realizar un proceso de consulta de esta envergadura. Pese a lo anterior, el ministerio que estaba vinculado a la temática indígena es MDS a través de la Subsecretaría de Servicios Sociales y CONADI. Lo anterior se ve reflejado en las palabras de nuestros entrevistados.

12

- *Se modificó el programa de gobierno asumiendo que teníamos una nueva normativa [Decreto 66] que teníamos que aplicar, y que por lo tanto el proceso de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y el concejo o Concejos de Pueblos Indígenas iba a ser sometido a consulta, y como no iba a estar el rango de ministro en este servicio, a este ministerio le compete hacerse cargo de ese proceso.*

(Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

- *Bueno, el tema de la consulta es una pregunta interesante porque efectivamente hasta antes de la consulta la ministra de Desarrollo Social no tenía como tema principal el tema indígena, de hecho ya pensaba que ya no iba hacerse cargo del tema indígena y terminó haciéndose cargo del tema indígena. Porque ella pensaba que se iba a nombrar inmediatamente al director de CONADI como encargado y que posteriormente el tema quedaría radicado ahí y no le tocaría el área de protección social o de política social. Entonces, pero ya que la Subsecretaría de Servicios Sociales tiene a su cargo la Unidad de Consulta Indígena caía de cajón donde tenía que estar radicado. Y la presidenta la mandató a la ministra a hacerse cargo, nunca*

una discusión de quién se hacía cargo estaba claro que iba a ser desarrollo social. (Funcionario de Gobierno 1)

Luego del anuncio de la presidenta respecto a la creación del Ministerio y el o los Consejos de Pueblos Indígenas, los procesos administrativos se habrían desarrollado de la siguiente manera:

En primer lugar se crearon fuerzas de trabajo o equipos de tareas. Estos grupos se hicieron cargo de la planificación del proceso antes de que se definiera que el MDS debía encargarse de las consultas indígenas como proceso administrativo. En esta etapa -que llamaremos pre-elaboración de la consulta- distintos actores de gobierno se hicieron presentes en el proceso, como por ejemplo: el Ministerio del Interior – el cual estaba participando desde antes de la oficialización-, SEGPRES, CONADI, el encargado de la Unidad de Consulta y Participación Indígena (MDS), el asesor en materia indígena del Ministerio de Desarrollo Social y la Ministra de Desarrollo Social. Aquellos entrevistados que participaron de estos equipos destacan que la capacidad operativa del grupo no fue fructífera, pues solo tuvieron la posibilidad de reunirse en tres ocasiones antes de la implementación de la Consulta, de modo que su trabajo fue más bien por separado.

Entre los meses de Mayo y Junio comienza el proceso de preparación de la Consulta. El encargado de la Unidad de Consulta del MDS comienza a trabajar en la *“Propuesta Metodología Proceso de Consulta”*, decidiendo no sólo cuáles serán los mecanismos de convocatoria, sino que también cómo se iban a realizar las reuniones, definir en qué lugares y temas logísticos como el traslado de las personas, entre otros. No se tiene claridad sobre el rol que jugó CONADI en esta etapa, pues algunos actores comentan que su participación fue fundamental en este proceso, mientras que otros critican la ausencia de la institución.

13

El proceso se inicia como le contaba, con primeramente el diseño, cómo llevar a cabo este proceso, para ello se consideraron varias experiencias en relación de cómo llevar a cabo con las comunidades, organizaciones, de los diferentes pueblos indígenas a nivel nacional, en eso la CONADI fue vital en proporcionar experiencias, en proporcionar observaciones, opiniones a lo que era el diseño de este proceso. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2).

Y que la CONADI debería estar metida en eso, en ese diseño, y no solamente la CONADI, sino un tercero que tenga relación con los pueblos indígenas, o sea el representante indígena- Entrevistadora: Incluso el concejero de la CONADI- el concejero, a eso me refiero al representante indígena, al concejero indígena de la zona, o sea el diseño, el diseño de cómo se va a ser el diseño debería ser participativo y eso no se hizo, yo me enteré por el diario de que teníamos consulta el miércoles a las 8 y media de la mañana (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3).

Sí exactamente, la participación de la CONADI ha sido tangencial y circunstancial, y tiene que ver con los recursos y he... eso no nos ayuda en nada. – Entrevistadora: Y esa decisión ¿De quién fue?- Esa fue una decisión ministerial creo yo, pero no muy clara tampoco, entonces la CONADI es quien conoce a los dirigentes, quienes son los representativos, que es algo con lo que nos obliga a relacionarnos el convenio – Entrevistadora: Claro- y quienes no cachay - Entrevistadora: Sabe dialogar- ¿La CONADI?- Porque tiene... son quienes saben hablar con indígenas acá por lo menos- Por lo menos son los que tienen los funcionarios que tienen un... que hablan mapudungun, si nosotros somos todos wingkas y no hablamos mapudungun y no podemos, y no entendemos la cultura, y algo sabemos y algo... pero la COANDI debería estar en el diseño del proceso de toda maneras, y no solamente la CONADI, en el diseño del proceso deberían haber también representantes indígenas, para mí es súper complicado como debería ser, yo no sé cómo debería ser, eso es lo que se me ocurre por lo que estamos haciendo ahora. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Desde el interior del MDS se plantea que la metodología se pensó como un formato flexible dado las características de los territorios, pues advertían las dificultades con las que se podían encontrar producto de las realidades territoriales. Algunos actores también lo describen como un diseño más bien teórico, con esto hacen referencia a que se basaron solo en un ideal de cómo podría funcionar todo pues nunca se había dado un procedimiento de Consulta de estas características en el país. Lo anterior no solo puede ser interpretado como flexibilidad metodológica, sino que por el contrario, puede ser entendido como falta de vinculación entre el MDS, específicamente la Unidad de Consulta, y la realidad de los pueblos originarios en Chile, donde el establecer originalmente solo 58 locales de consulta no se condicen con la realidad de las relaciones territoriales de las diferentes comunidades del país, esto es reflejo de políticas indígenas poco pertinentes no sólo en términos culturales, sino que territoriales.

Posterior a esto, en el mes de Agosto comenzó el proceso de capacitación e inducción de los equipos que se harían responsables de la Consulta en terreno – funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, con especial énfasis en los Seremis Regionales- . De este proceso se hace cargo el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el PNUD. En esta etapa comienza a tener mayor incidencia el Subsecretario de Desarrollo Social, quien se hizo cargo de la logística del proceso.

Desde el primer punto, lo que hicimos fue; primero poner estas unidades en los 23 ministerios; segundo, también el empezar a trabajar una plataforma de capacitación de funcionarios públicos entendiendo que la Consulta llegó para quedarse, y por tanto necesitamos capacitar a los funcionarios públicos con los alcances del 169 y todo esto, y esto lo estamos trabajando con el PNUD en una plataforma b-learning que permita una capacitación permanente de todos los funcionarios públicos, no del ministerio, sino de todo el Estado. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 1)

No, con la unidad especial nosotros la creamos efectivamente para poder dar cumplimiento en términos administrativos y orgánicos a este trabajo y dar respuestas a las procedencias y a las solicitudes que llegaban del interceptor, pero en términos concretos en el mes de agosto donde yo empiezo a trabajar con más intensidad o empiezo a trabajar en el proceso de la consulta indígena, un proceso que en el primer semestre tuvo administrado por el gabinete ministerial y sus asesores. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 5)

Nosotros partimos así con el primer llamado como en Septiembre. Partimos las capacitaciones en Agosto, planificación - Entrevistadora: y a ti, ¿cuándo te contaron que te tenías que hacer parte del proceso de Santiago? en el fondo- He...como a fines de; Julio, Agosto.- Entrevistadora: Ya, y de ahí ¿Qué sucede, qué es lo que tienes que hacer tu?, ¿Ayudar a coordinar o todo eso se coordina en otro lado?- No, todo lo que es la metodología viene de la oficina de asuntos indígenas, y el decreto 66 que te dice cómo hacer la consulta – Entrevistadora: Claro- Y de ahí yo tengo que hacer los encuentros; el primero el de planificación, después el de información, el de diálogo interno, el de... cómo se llama, deliberación interna y el diálogo, o sea yo tengo que hacer los procesos, yo tengo que llevar a cabo los procesos. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2).

Las capacitaciones son vistas como un proceso muy necesario, pues dentro del gran cuerpo de funcionarios públicos que iban a participar del proceso de Consulta pocos tenían conocimiento sobre tema indígena y menos de la aplicación del Convenio 169 de la OIT. En esta etapa se menciona como un tema relevante la capacitación de los seremis. En el caso de la Seremi de Santiago, esta tenía conocimiento sobre cómo se llevaba a cabo un proceso de Consulta, pues había participado en otras, sin embargo no tenía conocimiento sobre el tema indígena.

15

Porque nosotros trabajamos el proceso de consulta antes, con... entonces yo sabía cómo, o sea fui hasta Turín al tema, a Italia al tema de capacitarme en el 169 y nosotros habíamos definido todos los lineamientos del vilipendiado convenio 124 en su minuto con el Ministro Viera Gallo, y después nosotros sabíamos cuáles eran las dificultades y habíamos hecho como... más de 10 procesos de consulta anteriores. Entonces yo ya sabía qué es lo que era hacer un proceso de consulta y también me había tocado vincularme con las distintas organizaciones que están, entonces también conozco las organizaciones de acá del territorio, entonces no necesité capacitarme. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2).

No, no era mi tema porque yo trabajaba con Rodrigo Egaña, haciendo los seguimientos de los compromisos presidenciales y me tocaba, al principio todo el país, después llego un persona y me quedé con el sur y a raíz de eso, Rodrigo me pidió que le fuera a ayudar con el equipo del Comisionado indígena, pero no tenía ningún acercamiento con el tema indígena. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

Como menciona funcionario del MDS, esta Consulta era vista por ellos como la primera de muchas más que vendrían, por lo que las capacitaciones eran centrales en el proceso. La creación del ante-proyecto de ley sobre el Ministerio de Asuntos indígenas que se llevó a Consulta, estuvo a cargo de la fiscal del Ministerio de Desarrollo Social y contó con la participación del encargado de la Unidad de Asuntos Indígenas del MDS y un funcionario

del Ministerio del Interior. En el desarrollo de esta propuesta, también participaron otros actores -externos al gobierno y con experiencia en el tema indígena- que contribuyeron con observaciones y sugerencias al proyecto de ley. Estos fueron contratados sólo para este proceso y su principal función fue levantar información y hacer minutas, entre otras tareas. Se describe que la propuesta se pensó como un proyecto de ley que fuese lo más flexible posible, por tanto abierto a recibir los comentarios y aportes provenientes del proceso de Consulta.

Es relevante mencionar que la medida para crear el Consejo de Pueblos Indígenas se incorpora cuando ya tenían avanzado el diseño de la metodología, cuyo proceso había comenzado en mayo-junio. Una de las críticas que actores institucionales y no institucionales hacen a este proceso, fue la no participación de representantes de pueblos en la creación de la propuesta de proyecto de ley. Este es un punto central, pues sería uno de los factores que habría influido en la poca apropiación de los consultados con el proceso y las medidas consultadas. Lo anterior se refleja en la opinión que tenían los actores de pueblos indígenas, quienes describen el proceso como unilateral y poco colaborativo.

“...Porque la situación de consulta que se desarrolló en Chile respecto de la creación del Ministerio de asuntos indígenas y el Consejo de pueblos indígenas no contó con el consentimiento previo, libre e informado que está contenido en los principios fundamentales del propio convenio, por lo tanto cuando no cumple el consentimiento previo, libre e informado, es un acto de mala fe, y bajo los principios del derecho entonces sería un acto irregular, por otro lado, la creación del Ministerio de asuntos indígenas no es una propuesta que surge desde los pueblos indígenas ni desde el mapuche en particular, sino que es una propuesta del gobierno para los pueblos indígenas, por lo tanto es unilateral y no se está tampoco cumpliendo con la esencia del convenio, y el consejo de pueblos indígenas es irrelevante en el sentido que si existe el ministerio”. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Luego se comienza a preparar el proceso de difusión y lanzamiento público del proceso de Consulta, se menciona que los plazos que tuvieron para hacer toda esta preparación fueron sumamente limitados. En esta etapa se decide realizar la Consulta en el mes de Septiembre, que era el plazo mínimo que necesitaban para preparar todo. Como menciona un actor institucional, la Consulta debía comenzar el año 2014 para alcanzar a ingresar al año legislativo.

Claro, eso tiene una justificación desde el Estado, y la justificación es que se requiere que estos proyectos salgan adelante este año para que puedan ingresar en el año legislativo al inicio del próximo año por el tema del presupuesto y que además de eso si no ingresan el próximo año en el sistema legislativo, o sea tenemos las elecciones y después pasó la vieja, obviamente los cuatro años que tiene para implementar la

política pública indígena, se hace corto. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Se señala que el momento previo al lanzamiento de la Consulta fue “maratónico” puesto que tuvieron poco tiempo para trabajar el material y generar la organización logística necesaria para el proceso. Por otra parte, no tenían los recursos y los funcionarios no estaban bien capacitados aún. Finalmente, se decide con tres semanas de antelación que la fecha de la Consulta iba a ser en Septiembre.

“...Ya los procesos estaban, ya las decisiones estaban dadas, pero los operativos no existían, o sea yo recuerdo haber estado a... ¿habrán sido dos semanas, tres semanas antes de la consulta? Por ahí debe haber sido a todo reventar, tres semanas de la fecha de inicio que habíamos dicho, además tuvimos que correr la consulta dos veces, el anuncio, la presidenta hizo el loco, dos veces también, eh, que anunciaba que se iba a hacer algo, pero no se hacía nada, entonces eran cosas bastante, y estuvo DIASECOM también en una de esas reuniones en las fuerzas de tarea, estuvo Oscar Correa, porque también, ¿qué vamos a decir?, ¿que se inicia qué?, ¿cómo, dónde?, y todo eso tres semanas antes, cuando ya no va, y vamos a poner una publicación en el diario, y después era como de ahí a lo mismo. Y de ahí, es donde aparece Juan Eduardo, y es ahí donde el empieza a trabajar toda la operatoria, la logística, lo concreto, también, cuestiones que no son solo de logística, sino que también la preparación de los seremis, todo ese tipo de cosas. (Funcionario de Gobierno 1)

17

En la última fase preparativa del proceso se comienza a generar la logística para convocar a los miembros de los pueblos a participar de la Consulta. Las estrategias utilizadas fueron: avisos radiales en medios locales y comunales, el anuncio oficial en un diario de circulación nacional y el envío de cartas certificadas a todas las organizaciones que se encontraban inscritas en el registro de CONADI. En el caso de la Región Metropolitana también se contactó por teléfono a todas las organizaciones que figuraban en este registro. Tal como se explicita en el Reglamento 66:

Artículo 15.- Inicio del proceso. Se dará inicio al proceso mediante la convocatoria a la primera reunión de planificación del proceso de consulta que realice el órgano responsable a los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente, según el alcance, nacional, regional y local, de la afectación que produzca la medida. Esta convocatoria se sujetará a las siguientes reglas:

a) Las instituciones representativas de los pueblos indígenas serán convocadas por el órgano responsable mediante dos publicaciones en un diario que tenga circulación en la región donde residan los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente. La reunión tendrá lugar a lo menos 15 días después de la última publicación, debiendo mediar un plazo no inferior a 5 días ni superior a 10 días entre la primera y segunda publicación.

b) La convocatoria será publicada en las páginas web del órgano responsable y de la Corporación.

c) A las comunidades y asociaciones registradas conforme a la ley N° 19.253 se les convocará mediante carta certificada enviada al domicilio señalado en el registro correspondiente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

d) Además, se realizará la convocatoria mediante cualquier otro medio adecuado que permita facilitar el oportuno conocimiento de la convocatoria, tales como: avisos en radios, oficios a las municipalidades respectivas y a otras entidades públicas que puedan facilitar su difusión o cualquier otro medio idóneo.

e) La convocatoria deberá hacerse en español y en un idioma que pueda ser comprendido por los pueblos indígenas afectados directamente, cuando sea necesario. Se considerará necesario realizarlo en el idioma del pueblo indígena afectado cuando éstos se comuniquen mayoritariamente en su propio idioma. Lo anterior deberá ser determinado por el órgano responsable de acuerdo a las particularidades de cada pueblo.

f) La convocatoria deberá señalar el órgano responsable, el motivo de la consulta y el día, hora y lugar de inicio de la etapa de planificación, así como también un teléfono y un correo electrónico al que se puedan hacer preguntas sobre el proceso.

Desde la perspectiva de los actores institucionales este proceso de convocatoria - aunque fue deficiente- es considerado como exitoso dadas las condiciones y los tiempos en que fue realizado. Aun así mencionan que hubo dificultades debido a la poca actualización de los datos entregados por CONADI - muchas de las direcciones donde se enviaron las cartas certificadas ya no existían- y también, la falta de conectividad en algunos sectores, pues algunas localidades a lo largo del país no tenían acceso a diarios o radios. En el caso de la Región Metropolitana llegaron 321 personas a la primera reunión de planificación.⁴

Es que es difícil, porque como uno no tiene... o sea se le mandó carta a todas la organizaciones registradas en el registro CONADI y se hizo una convocatoria con la prensa... el mandar cartas están todas las direcciones malas, entonces la convocatoria por la prensa sirvió, pero además ellos tienen red, o sea a nosotros nos sirvió más la llamada por teléfono, nosotros nos dedicamos a llamar a todas las organizaciones que estaban en el registro CONADI, nos quedaron fuera las que no estaban en el registro, pero les hicimos un llamado. Además por teléfono una a una, porque las cartas no llegan, o llegaron más tarde del día que era la... [Primera reunión]. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

Previo a la Consulta también se convocó a ciertos actores relevantes dentro del mundo indígena con la finalidad de informar sobre el proceso de Consulta, comentar las medidas

⁴Ministerio de Desarrollo Social (2014). Sistematización proceso de Consulta previa indígena. Informe Final.

que serían abordadas y además, explicitar que este proceso sería llevado a cabo de acuerdo a los lineamientos del Decreto 66 del MDS.

Planificación

La etapa de planificación es el primer paso de la Consulta y tiene como objetivo generar la metodología respecto a cómo se va a desarrollar el proceso de Consulta, esta primera reunión cuenta con la participación de la autoridad encargada –MDS y CONADI- y las comunidades que se consultarían.

En esta etapa se realizan cuatro reuniones por cada local de consulta, el objetivo es que en la primera reunión se entregue información preliminar del proceso, es decir en qué consiste; en la segunda presentar la metodología tentativa que fue construida por el gobierno; en la tercera, decidir –en conjunto con los pueblos- sobre la metodología y por último, en la cuarta reunión, se define una metodología y si es necesario, una propuesta propia por pueblo.

El diagrama es el siguiente: que la primera reunión es de planificación y en esa reunión de planificación existen cuatro reuniones. La primera entrega de información preliminar, la segunda presentar metodología y determinada interviniente a la parte indígena, la tercera consensuar metodología, y una cuarta reunión si es que los pueblos indígenas quieren metodologías por pueblos habría que reunir a todos los pueblos indígenas para poder desarrollar esa metodología. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

19

La etapa de planificación en la Región Metropolitana se realizó a través de la división en cuatro zonas: Norte, Sur, Este y Oeste. Como indica el Decreto 66 en esta etapa se debían realizar cuatro reuniones por zona, las que se desarrollaron en las comunas de La Granja, Peñalolén, Maipú y Santiago. En general, respecto a esta etapa los actores institucionales mencionan que la convocatoria fue masiva, en su opinión, la difusión logró su objetivo y llegaron a la primera reunión más personas de las que esperaban.

En este proceso se presentaron diferentes situaciones que impidieron el normal desarrollo de la Consulta. El primero de estos temas se relacionó con la resistencia que algunas organizaciones indígenas plantearon frente a la utilización del Decreto 66 como reglamento que regula los procesos de consulta, lo anterior se debe a que –desde la perspectiva de algunos miembros de pueblos originarios, este reglamento no fue construido con real participación, ni logra los estándares impuestos por el Convenio 169 de la OIT-. Como mencionan los actores institucionales tenían muy bajas expectativas respecto al éxito de la Consulta, pues sabían que el tema del Decreto iba a oponer resistencias.

Y entregamos información... estaban muy, casi la mayoría de las organizaciones estaban coordinadas por el tema del Decreto 66, entonces decían: “si no se deroga el 66 y el 40 no participamos”, y eso fue la entrada en todos los territorios que me tocó ir. En algunos territorios se fue ablandando, pero en algunos territorios como Maipú,

que me ha sido muy difícil y lo que voy a hacer ahora es dividir las organizaciones y juntarme con cada una de ellas, a ver si es más fácil entrar. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

Un segundo tema fue la confusión que generó en las organizaciones y comunidades el orden de las etapas. Tanto los actores institucionales como las comunidades, mencionan que generar una metodología respecto a algo de lo cual no tienen información no tiene sentido, por este motivo muchas comunidades exigían que se les informara de qué se trataba el proyecto de Ministerio y Consejo de Pueblos en la primera reunión pues no comprendían la lógica de la implementación. Este orden es establecido por el Decreto 66, por lo que la autoridad estaba obligada a seguir este lineamiento. Según la versión de uno de los actores institucionales, el Ministerio entregó de manera previa información a los miembros de pueblos que participaron del proceso, a través de afiches y folletos. Por lo tanto, la reunión tenía por finalidad entregar la misma información pero de forma presencial. En este sentido, se aprecia que el principio de la flexibilidad no consideró un cambio en el orden de la implementación que permitiera generar una mejor comprensión por parte de los participantes.

Las primeras reuniones, tenían el objetivo de presentar la metodología propuesta por la autoridad, pero hubo comunidades y organizaciones que mostraron resistencia a la metodología propuesta, por lo que el MDS permitió que los miembros de comunidades propusieran metodologías. En palabras de los actores institucionales el tema de la metodología fue muy complejo, pues si ellos –MDS- proponían algo, las comunidades pensaban que ya estaba todo zanjado; sin embargo, si la autoridad no llevaba propuesta metodológica, los consultados opinaban que no había preparación. Por otra parte, en algunas zonas de Santiago, en las primeras reuniones no se logró tratar la metodología, pues se generaron amplias discusiones en torno a la aplicación del Decreto 66.

La primera reunión se vivió de distinta manera en cada zona de la Región Metropolitana. En el sector de Maipú tuvieron muy mala recepción, menos masiva y no quisieron participar del proceso debido a la implementación del Decreto 66. En la Granja comenzaron en la primera reunión a hablar sobre la metodología, por lo que en las siguientes reuniones existió la oportunidad de hablar de los proyectos de ley a consultar. En Peñalolén el grupo estaba dividido, algunos quisieron participar y otros no. Según cuentan los actores institucionales el conflicto en esta zona se generó entre las organizaciones y no con los funcionarios de gobierno. Lo que nos lleva nuevamente a que la imposición de locales de consulta, no fue la estrategia correcta para convocar a los miembros de pueblos a ser parte de este proceso.

Uno de los funcionarios de la Unidad de Consulta menciona que otro tema relevante en este proceso fue la participación. Para él lo importante no era el número de participantes sino la calidad de participación, es decir, que esa participación tuviese incidencia en la creación de una metodología.

[Que haya una participación efectiva] Eso implica un nivel de asesoría, por eso que el Estado se la provee, entonces implica además de eso de que no queremos números sino que queremos calidad de participantes, porque es la única forma de garantizar los hechos. Y además decimos el proceso va puertas abiertas, si se quedó uno que no quiso participar o que no sabía que había en cualquier momento puede hacer ingreso a la reunión, pero respetando todo lo que se ha hablado hasta ese momento, lo que es completamente legítimo, porque se ha estado trabajando porque no puede llegar tarde y después cambiar las reglas del juego, entonces, por eso que yo te digo que la metodología, si tú quieres en algún momento conversamos respecto de eso que es mucho más amplio que una simple reunión, es mucho más amplio de llevar por acarreo a los indígenas yo siempre le he dicho a los seremis, esto no es una reunión de acarreo, resto es una reunión en que los indígenas pueden incidir en la medidas, hay que hacer el camino de prepararlos, para temas más complejos, para temas de lo que viene después, si esta cuestión del ministerio de los pueblos indígenas no va a afectar tanto a los pueblos, es lo más fácil de todo. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Es relevante mencionar que en general los actores institucionales evalúan positivamente la primera reunión pero refiriéndose a números y no evaluando la calidad de la discusión, ni las propuestas metodológicas creadas en conjunto.

Debido a los roces entre organizaciones indígenas producto de las zonas definidas para la consulta, el Ministerio de Desarrollo Social tomó la decisión de trabajar en conjunto con las Oficinas De Asuntos Indígenas municipales, con la finalidad de evaluar cómo continuar con las siguientes etapas del proceso: entrega de información y deliberación interna. Si bien este no fue un tema tan crítico en la región Metropolitana, fue muy relevante en otras regiones en donde las comunidades se encuentran divididas por localidades.

21

Entrega de información

La segunda etapa de la Consulta fue denominada “Entrega de información” y tenía por objetivo que la autoridad presentara las medidas a consultar, en este caso el Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas.

Esta etapa fue cuestionada tanto desde los actores institucionales como desde los pueblos indígenas, pues se consideró que debía ser un proceso anterior a la etapa de planificación de la Consulta. Al enfrentar la primera reunión, las comunidades no tenían claridad de qué era lo que se iba a consultar y desconfiaban del proceso.

Sí, muchas veces en algunos lugares las comunidades planteaban que esto de reunirse para planificar lo que era el proceso de Consulta sin tener la información de qué es lo que se les iba a consultar era contradictorio, entonces han pedido que más que hacer la planificación ellos quieren saber más de lo que se les va a consultar y tener toda la información, entonces también han sido flexibles en este ámbito de tener posibilidades de que en una reunión que se va a planificar o se va a considerar. Como seguimos el proceso en esa misma reunión, por ejemplo, ya de principios hablar sobre

la medida y ahí se entrega la información. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

Por la experiencia de la etapa anterior, en cuanto a la convocatoria territorial de la Consulta, se aumentó la cantidad de localidades en las que se iba a desarrollar el proceso, pasando de 58 a 122 localidades. Esto se produce por una mala planificación de la metodología de la Consulta a nivel nacional y el desconocimiento de los actores institucionales de los territorios en que iban a implementar la Consulta, pues al encontrarse en los territorios las comunidades reclaman que se les había reunido arbitrariamente con otras localidades con las que no tenían relación alguna e incluso con quienes estaban en conflicto.

La entrega de información en la Región Metropolitana comenzó en distintas fechas según zona y local de consulta. En algunos casos, la primera reunión no correspondió a la etapa de planificación, sino que debido a la reconfiguración de locales, comenzaron con la fase de entrega de información. La bajada de información se realizó por comuna con las organizaciones que quisieron continuar en el proceso.

[A la pregunta sobre en qué etapa estaban] En distintas – Entrevistadora: En distintas, ¿dependiendo del territorio?– Dependiendo del territorio, en algunas etapas, en algunos territorios estoy en deliberación interna, en otras estoy en información, y te dije que en Maipú no he partido, o sea partí la planificación y me echaron, y no hubo forma de trabajar, lo que estamos haciendo son reuniones con organizaciones, y con municipios, con encargados, nos juntamos con todos los encargados de asuntos indígenas de todos los municipios, y con ellos estamos trabajando y estamos bajando la información comunilmente, para después hacer un encuentro con todos ellos, para ver cómo vamos a hacer la etapa de deliberación, ponte tu hay varias que eran de un lado y se quieren ir a La Florida a la etapa de deliberación. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

22

Los actores institucionales mencionan que para una mejor comprensión de la información, participaron de las reuniones asesores técnicos provenientes de CONADI, quienes se encargaron de explicar a las organizaciones de qué se trataban los proyectos de ley presentados. En opinión de los funcionarios de la Consulta esta fue una decisión muy acertada, pues reconocían una complejidad en explicar a personas cómo funciona un proyecto de ley y cómo se crea, particularmente cuando nunca antes se había generado una instancia como esta y no solo los consultados no manejaban la terminología técnica, sino que además los funcionarios de MDS –en su mayoría- no tenían experiencia de trabajo con miembros de pueblos originarios.

Deliberación interna

La etapa de deliberación interna es el tercer paso a seguir según lo que establece el Decreto 66. En esta etapa participan solo las comunidades y discuten internamente las medidas consultadas por la autoridad, pero sin su participación.

Si bien consiste en un diálogo interno de las comunidades, en esta instancia también pueden participar asesores externos a los pueblos, toda vez que los miembros de las comunidades consultadas soliciten al MDS este tipo de apoyo. La función del asesor externo fue explicar -en sus propios términos y de manera simple- en qué consistían las medidas a consultar.

Los actores institucionales comentan que en esta etapa se presentaron confusiones respecto al asesoramiento, pues en algunas localidades y zonas pensaban que este asesor podría estar a su disposición, sin embargo la disponibilidad de este se limitó a los recursos que el Ministerio tenía para tal proceso, por lo que las asesorías eran solo por horas. En el caso de la Región Metropolitana se contó con cuatro asesores técnicos.

Como menciona un actor institucional, dentro de las labores del asesor técnico estaba hacer un acompañamiento a las comunidades con la finalidad de ayudarlas a entender las propuestas del MDS y de ser necesario, generar nuevas y propias observaciones o proyectos alternativos.

Que los acompañe ahí, para que esto sea más conducente y los ayude también a preparar sus contrapropuestas, observaciones, para que en la fase de diálogo, cuando nuevamente se encuentran con el Estado, ellos vengan en la situación, se de esa simetría de poder dialogar con la misma cantidad de información y en el mismo nivel también. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

23

Como mencionan los organizadores del proceso, el límite de duración de la deliberación estuvo dado por la cantidad de recursos de los que disponía el Estado para cada etapa. De modo que el número de reuniones por localidad fue diferente en cada situación. Se menciona que en la Región Metropolitana hubo zonas que realizaron hasta cinco reuniones de deliberación interna.

Y todo el rato han hecho eso [Deliberación interna sin participación del Estado], de hecho nos están pidiendo recursos ahora para una última reunión de deliberación interna, quinta -Entrevistadora: ¿Hay un límite o no existe un límite? - Hay un límite monetario, nosotros ya no tenemos recursos, les tengo que decir que no, hay un límite que lo dan las lucas. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

En esta etapa se tuvo la flexibilidad necesaria para permitir que organizaciones y comunidades se cambiaran de localidad para la deliberación interna, este fue el caso de algunas comunas de la Región Metropolitana que prefirieron participar con las

organizaciones que estaban agrupadas en la comuna de la Florida y no necesariamente la que correspondía a su zona de residencia.

Diálogo

La última fase de este proceso fue el diálogo, que se divide en sub etapas, pues se desarrollan diálogos tanto a niveles comunales, regionales como nacionales. En el caso de la Región Metropolitana no se siguió un lineamiento ligado a la administración territorial, pues como se mencionó anteriormente, algunas comunas participaron en la deliberación interna de otras zonas geográficas.

En la etapa de diálogo las comunidades se reunieron nuevamente con el Estado y llevaron sus contrapropuestas. La idea de este proceso es que se negocien las medidas que fueron consultadas y se llegue a un consenso nacional. Para lograr lo anterior, se eligió un representante por cada deliberación interna y luego un representante en cada etapa del proceso de diálogo, con la finalidad de que, en primera instancia, represente a su comunidad, luego mediante procesos de elección se defina la representación del territorio y por último, en las últimas etapas de diálogo regional y nacional. Esto -en opinión de los actores institucionales- sería un escenario ideal del proceso, pues esta etapa tuvo algunas dificultades. Una de estas fue la negativa de los pueblos indígenas de generar un diálogo por pueblo, sobre todo en el caso del pueblo Mapuche. Para los actores institucionales la explicación de esto sería la diversidad de opiniones al interior del mismo pueblo.

Pero como ellos quieren que el proceso sea a partir de sus localidades, no quieren los diálogos por pueblo, muy curioso eso, no quieren diálogo por pueblo. Quieren por localidades y nacional. Entonces el diálogo por pueblo era mucho mejor para el hecho de aunar criterios por pueblo, y empezar a trabajar por pueblo. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Para los procesos de diálogo en algunos casos se utilizaron las jurisdicciones indígenas como unidad de discusión. Por ejemplo, en Los Lagos se utilizaron los cacicazgos y en La Araucanía y El Bío Bío se usaron las identidades territoriales.

Esta etapa es descrita por los actores como la fase decisiva del proceso, pues aquí se definió si se llegaba a un consenso o no. Además, la describen como un paso difícil debido a la necesidad de negociación que implicaba el proceso. Para los actores institucionales, aquí se demostraría la verdadera particularidad que tendría esta Consulta como el proceso de mayor magnitud en la historia de Chile – en su opinión-, pues más que ser un proceso de participación, para los actores institucionales constituye en el primer proceso de negociación real entre el Estado y los pueblos originarios.

Los temas que se discutieron en la etapa de diálogo fueron⁵:

Medida de Creación del Ministerio de Pueblos indígenas

- 1) Nombre del Ministerio.
- 2) Modificación del verbo “velar” por el de “resguardar” en todo el proyecto de ley.
- 3) Desarrollo de los procesos de Consulta y participación de los pueblos indígenas.
- 4) Pertinencia del registro de autoridades y organizaciones tradicionales indígenas.
- 5) Continuidad de la CONADI.
- 6) Administración de los Fondos.

Medida de Creación del Consejo (o Consejos) de Pueblos indígenas

- 1) Nombre del consejo.
- 2) Carácter autónomo, representativo, participativo y de consulta.
- 3) Composición del consejo.
- 4) Modo de elección de los consejeros.
- 5) Dieta de los consejeros.

Es importante mencionar que al momento de la realización del trabajo de campo todavía no se llegaba a la etapa de diálogo, por lo que lo que la percepción de los actores sobre esta etapa se relacionó más bien con un ideal de cómo tenía que funcionar y no de lo ocurrido.

⁵ Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena: Informe Final. Ministerio de Desarrollo Social. Visto en:
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf>

Región de la Araucanía

El proceso de Consulta Previa en la región de la Araucanía concita especial interés en este informe de sistematización. Lo anterior puede ser asociado a tres elementos que tienen entre sí una relación causal. En primer lugar, es importante recordar que la región de La Araucanía posee en términos proporcionales, el mayor porcentaje de población indígena a nivel regional, específicamente mapuche. En segundo lugar, los miembros del pueblo mapuche, sus dirigentes y organizaciones se han posicionado históricamente como actores relevantes al interior de las luchas por derechos colectivos en Chile. Por último y asociado a estos dos factores, se esperaba que esta región presentase mayores resistencias que otras respecto del proceso de consulta, su metodología, las medidas discutidas y específicamente, la utilización del Decreto 66 como reglamento que rige el proceso.

La información recolectada en el caso de la Región de la Araucanía tiene características diferentes a las de Región Metropolitana. Esto se asocia a que los actores entrevistados son en su mayoría miembros de pueblos originarios –funcionarios de gobierno, ex funcionarios de Estado y dirigentes-. Lo que nos permitió apreciar este proceso desde distintas miradas.

Previo a la Consulta

Como establece el Decreto 66, existen ciertos requisitos que se deben cumplir como parte de la realización de una Consulta. Así, en esta etapa debiesen quedar establecidos temas como la metodología para desarrollar las primeras reuniones y la convocatoria a participar de las diferentes instancias del proceso.

En opinión de actores de pueblos originarios, se habría notado -desde su experiencia como población indígena de regiones- el carácter centralista y poco pertinente del diseño metodológico del proceso de Consulta. Esta reflexión no fue explicitada en el caso de la región metropolitana, destacando que el nivel central del MDS está en Santiago. La centralización se mostraría específicamente en temas como la organización territorial de las primeras reuniones, en donde se habrían reunido arbitrariamente localidades que debido a diferencias y roces, no podrían trabajar juntas; como también en la deficiencia a la hora de difundir y convocar a las personas a participar del proceso, sin tomar en cuenta las dificultades propias de la ruralidad. Tal como se puede apreciar en la siguiente cita:

Ha sido muy mal hecha [La metodología], han juntado territorios que no debieron haberse juntado, en Lautaro estuvo Lautaro-Vilcún y llegaron unos de Perquenco, una mala información en los lugares locales, no se generó el tiempo. La difusión estuvo también mal hecha, porque venían en, claro que son de diarios de circulación nacional pero La Tercera ni yo por lo menos compro La Tercera, así que estuvo muy mal difundido y hubieron problemas. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Según el trabajo hecho en terreno se tiene registro de que la convocatoria a los primeros encuentros -mes de septiembre- se realizó a través de medios de comunicación de alcance nacional (Radio Bío Bío) y local (Diario Austral de la Araucanía). Para este proceso de difusión también se contó con el apoyo de los municipios y de facilitadores o asesores interculturales, quienes tuvieron la labor de recorrer los territorios invitando a las comunidades a participar de las primeras reuniones.

A pesar de estas medidas, algunos entrevistados plantean que el proceso de convocatoria fue deficiente. El diseño centralizado y poco pertinente territorialmente, omitió las particularidades de la región y por lo tanto, no se utilizó de buena manera los recursos existentes.

Ah estaba viendo con el tema de difusión, estuvo muy mal hecho, hubo problemas en las radios en el cual se pusieron otros tipos de idioma y no el idioma Mapuche. Acá en la región, me llegaron varios reclamos de ello y hablé con uno de la Radio Awkinko que también tuvo de esos tipos de problema, tuvieron que hacer una publicidad a última hora para poder llamar en mapudungun como corresponde, porque todo esto estuvo avisado de Santiago, entonces eso está mal hecho. Si aquí las políticas tienen que ser regionales, y cada región tiene sus particularidades y dentro de la región tenemos comunas que también tienen sus particularidades por eso tiene que descentralizarse y cuando se haga un tema de Consulta, si o si tiene que tener el parecer de la región y de los territorios, hacerlos más explícitos, más directo al grano.
(Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

27

Un tema que tuvo relevantes consecuencias en la Consulta es que no se habría desarrollado una retroalimentación en el proceso previo al inicio de la Consulta, entre personas de pueblos indígenas y el MDS como principal implementador del proceso. Si bien, tanto actores institucionales como de pueblos indígenas mencionan que se habrían generado instancias de encuentro – principalmente con los facilitadores interculturales y el equipo técnico- las sugerencias hechas por personas pertenecientes a pueblos indígenas no se habrían tomado en consideración, lo que se hizo evidente en el mal funcionamiento de las primeras reuniones.

[Menciona a otro miembro del equipo] y yo nos pusieron así como carne de cañón, o sea no nos pusieron, nos ofrecimos a apoyar, nosotros en un día recorrimos Lautaro, Perquenco, Ercilla, Collipulli, Renaico, Angol, tomando contacto con los dirigentes políticos y dirigentes de comunidades en Collipulli, nos decíamos, nos preguntábamos quién es el dirigente más representativo de esto y ahí nos dijeron esta persona, esta persona y allá fuimos, pasamos por dos o tres personas, en Ercilla están los del ADI en reunión, conversamos con los de ADI. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Porque yo creo que parte de los conflictos que han ocurrido ahora tienen que ver con la mala preparación previa, porque uno de los temas que por lo menos yo insistí mucho, eran dos temas: uno era antes, tener un proceso como de participación, porque si no iban a

llegar las comunidades en cero, porque no ves que algunos han discutido que no se les pasó antes el proyecto de ley, yo creo que da lo mismo que se hubiera hecho eso, yo habría hecho un proceso previo como de participación al menos con las organizaciones como más políticas, con más opinión sobre el tema. Obviamente hay una serie de comunidades que van a las reuniones pero no tienen mucha opinión, no tienen preparación, no les va ni les viene. Pero yo creo que los actores políticos del mundo indígena, debiesen haber participado en algún proceso previo más participativo para ir viendo en el fondo si lo que el gobierno está pensando hacer, aunque sea consulta, está dentro de lo aceptable y de ir generando un poco de opinión. (Asesor externo 1)

Relacionado a esto, actores del mundo indígena mencionan que no se hizo un proceso previo donde se preparara a los principales dirigentes y comunidades en general, sobre el proceso de la Consulta, sus derechos y la propuesta de implementación. Con esto, vuelve a aparecer –igual que en la región metropolitana- el tema de crear “bases informadas” no solo sobre el proceso, su funcionamiento, los roles de las partes, sino también los temas a consultar. Así lo menciona un actor perteneciente al pueblo Mapuche:

Mira, yo creo que nosotros le dijimos a la ministra por ejemplo que el proceso no había partido de la mejor manera y cuando digo esto, creo que se partieron con errores desde el diseño, desde el diseño de Consulta, desde la información a los dirigentes, que fue insuficiente, el trabajo previo de explicar a la mayoría de los dirigentes del pueblo Mapuche en que consiste la Consulta, en el desconocimiento que hay de parte de nuestra gente, de nuestros dirigentes también. (Dirigente miembro de pueblos 3)

28

En esta etapa de la Consulta existió un equipo asesor conformado por miembros de partido y dirigentes de gran experiencia, el cual jugó un rol relevante en términos de apoyo técnico a los SEREMIS debido a su experiencia política en la temática. Como mencionan estos actores, la idea era aportar para que la Consulta se desarrollara de mejor forma en cuanto a la pertinencia cultural, esto en relación a su cercanía con los procesos de pueblos originarios y sus demandas, como también con el lenguaje y sus códigos.

Claro, me engrandece, porque los hermanos mapuche que son facilitadores, yo siempre les dije, nosotros no somos facilitadores, somos profesionales, dirigentes de apoyo, estamos apoyando este proyecto, no somos facilitadores porque el facilitador que te hace, facilitador ve otra cosa, facilita un paso, que dé un paso adelante, no un equipo de apoyo, somos mapuche, tenemos identidad, tenemos pertinencia, tenemos todo, tenemos tanto que entregar, tenemos newen, tenemos kimun, tenemos rakidum, tenemos mucho conocimiento, mucho valor, mucha fuerza, y eso parece que a mis hermanos jóvenes les gustó mucho, como que yo les levanto el ánimo. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Entrevistador: ¿Entonces el rol de ustedes es ser por una parte como un mediador con las comunidades?- Claro, facilitador o agente intercultural como le dice el gobierno winka, se

podría decir como eso, como la conexión entre el mundo mapuche y no mapuche. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Una de las tareas desarrolladas por este equipo técnico fue recorrer los territorios con la finalidad de interiorizar a los dirigentes sobre el proceso que se aproximaba. Como comenta un miembro del equipo, esta iniciativa habría surgido desde el equipo hacia la administración central, con la finalidad de dar mayor pertinencia. Al parecer, este recorrido no habría sido lo suficientemente exhaustivo o quizás no contó con el tiempo suficiente, pues como se mencionó antes, los miembros de pueblos originarios plantean que no se realizó de buena manera el proceso informativo previo.

Una crítica que se puede realizar a esta etapa del proceso es que, pese a esta intervención del equipo técnico en las comunidades, no hubo una retroalimentación desde las bases hacia el nivel central, o no fue tomada en cuenta, pues este trabajo previo no se ve reflejado en una buena convocatoria a nivel territorial.

Planificación

Tal como en el caso de la región Metropolitana, la etapa de planificación es el primer encuentro entre el Estado y las comunidades contemplado en el proceso de Consulta. En el caso de la región de La Araucanía esta etapa sufrió modificaciones debido a que, como antes lo comentamos, no existía pertinencia entre el diseño del proceso y la realidad del territorio. Sobre esto encontramos dos versiones contrapuestas: por una parte, los actores institucionales mencionan que hubo una preocupación especial por el diseño de la etapa de planificación, con el objetivo de que fuese pertinente en términos culturales y adecuada al territorio. Por otra parte, se encuentra la opinión de miembros de pueblos originarios y también, de algunas personas que participaron como equipo técnico de la Consulta, que plantean una “implementación forzada de la pertinencia cultural en la Consulta”, es decir, que en el afán de hacer la Consulta lo más pertinente posible se trasgredieron ciertos códigos culturales, como por ejemplo: la o el machi como una figura relevante dentro de la cultura Mapuche cumple roles específicos al interior de las comunidades ligados a su poder espiritual, por lo que en opinión de la gente de pueblos no tenía sentido invitarlas o invitarlos a participar de la Consulta donde se debatían temáticas de carácter político. En línea con esto, es posible observar que habría un desconocimiento por parte de los funcionarios de gobierno respecto de cómo hacer que la Consulta fuera pertinente, en donde su visión de la pertinencia cultural se muestra más bien en un sentido folklórico y lo relacionan con “poner pebre y sopaipillas en los encuentros y reuniones”, pero no toma en consideración elementos culturales como son la estructura político y cultural ancestral, el funcionamiento que tienen las comunidades como organizaciones autónomas y el respeto a sus tiempos.

O sea fue mal enfocado el proceso de convocatoria, si por ejemplo nosotros nos hubiesen dicho, se hace una reunión en Toltén, se citan a los dirigentes más visibles, los longkos, las machis si hay y que quieran participar, porque hay machis que no quieren participar en

esto porque la machi son autoridades religiosas, no quieren estar en esto, entonces a nosotros nos decían tienen que invitar a la machi, yo invité a una machi porque ella participó, o sea dos machi, que participaron en la primera reunión, llegaron, porque se les invitó por teléfono, porque se le visitó y llegaron y después se les volvió a invitar y llegó a una reunión no más, en Vilcún yo no invité a ninguna machi, porque conozco a mi gente, yo soy de Vilcún, conozco a mi gente quien va y quien no vienen, entonces longko lo mismo, hay mucho longko que no tienen opinión política y aquí lo que se necesita son opiniones políticas, no opiniones culturales, porque hay longkos que estaban abocados simplemente a actividades culturales como el nguillatun, el entierro mapuche (eluwun), y un poquito el matrimonio mapuche que es el mafun está cosa cierto, entonces yo no me di el trabajo de invitarlos .(Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Otro punto relacionado a esto es que, teniendo los recursos humanos – equipo técnico perteneciente a pueblos originarios- para hacer la Consulta de manera adecuada y pertinente culturalmente, el gobierno opta por no tomar en consideración estas voces, e insiste en su propuesta centralista de Consulta.

Sí, partió un diseño que yo le señalé, que se definió en Santiago pero se fue adecuando, desarrollamos los primeros encuentros y adecuamos la metodología a lo que sugirieron las asambleas y el diálogo. Además, que incorporamos también a autoridades tradicionales, a organizaciones auto-reconocidas, a autoridades ancestrales, machi, longkos, etc. No solamente a aquellas reconocidas con personalidades jurídicas. Y de ese diálogo surgieron varias cosas, primero que no se hiciera por agrupación de comuna, si no que se basara en encuentros territoriales. Implementamos encuentros territoriales que se usara a los voceros o werkenes que emanaran de las asambleas, se utilizó eso, que se adecuara la alimentación o las condiciones también a la pertinencia, por eso se incorporaron elementos característicos, el mate, las sopaipillas, los huevos, el merkén, se le dio más relevancia también a la comisión de los aspectos religiosos y culturales, en donde las condiciones lo han permitido se ha usado el espacio de los semicírculos también para facilitar la discusión, ha habido un proceso también de ir adecuando. (Funcionario Ministerio de Desarrollo Araucanía 1)

Como menciona un miembro del equipo técnico a continuación, lo más pertinente para el caso de la Araucanía como una región con población mayoritariamente de origen Mapuche, hubiese sido convocar a la familia nuclear para articular la participación, como también a los dirigentes validados por los mismos miembros de las comunidades. Además se aprecia que la forma de convocar a los miembros de pueblos originarios fue muy estandarizada, y no consideró las distintas particularidades del pueblo Mapuche, considerando que algunos viven en comunidades, otros viven en zonas urbanas y participan de organizaciones, otros no están inscritos dentro de los registros de CONADI, y así diferentes realidades que se pueden encontrar al interior de la región.

Cómo es posible que en un territorio donde está el programa Chile indígena se traiga a los dirigentes a discutir lo que se tenía que discutir, que podría ser llegar la plata tal

día, lo que tienen que gastar porque o si no hay que devolverlo, o sea cosas súper superfluas, y con un desayuno en el Club Radical, sin identidad cultural, sin nada, cuando esa reunión debería ser mucho más fructífera allá en el territorio con toda la familia, porque los Mapuche, qué hacemos nosotros, involucramos a los viejos, a los niños ¿Cierto?, la cosa es que escuchen todos, eso es lo que les faltó a esta gente y eso es lo que yo sentí, yo creo que una de las causas por las cuales muchas de estas reuniones masivas que se hicieron en la ciudad no tuvieron mucha convocatoria por ese tema, por la falta de comunicación en familias nucleares, no se invitó también a los dirigentes claves que podían aportar ideas, que podían aportar que la demanda estuviera en su propuesta, eso faltó. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Respecto al lugar en que se desarrollaron los encuentros en la etapa de planificación, estos poseían una lógica de planificación territorial donde se agruparon a dos o tres comunas vecinas y se realizaron reuniones en el gimnasio municipal de algunas de las comunas –supuestamente- en un punto medio del territorio citado. Hasta este lugar llegaban los miembros de pueblos originarios ya fuese por sus propios medios – aunque al finalizar la jornada se les hacía devolución del gasto realizado para movilización - o en vehículos municipales dispuestos para estos traslados, como manera de apoyo a la logística del encuentro.

En otros puntos se realizaron estos encuentros en centros culturales, es necesario recordar que en el caso de la Región de la Araucanía se hizo una convocatoria más personalizada a los dirigentes, a través del equipo técnico de la Consulta.

Tratamos de ubicar a todos los presidentes de comunidad para orientarlos, conversar con ellos, explicarles, invitarlos que en la primera etapa es lo que sucedió, para que pudieran asistir a un primer evento en este caso fue en el gimnasio El Toqui, en otros han sido en centros culturales y así ha sido en diferentes espacios se han ido colocando el tema de la Consulta indígena para mostrar todo lo que es la información que el gobierno requiere. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Según lo registrado en el trabajo de campo, en los gimnasios en los que se realizaron los primeros encuentros, se dispuso un orden de estos con mesas circulares en los cuales se invitaba a sentarse a los miembros de pueblos originarios que asistieron. En estas mesas había agua caliente para preparar mate y una bandeja de sopaipillas para consumir mientras se realizaban las exposiciones. Fuera de los gimnasios, un gran lienzo daba cuenta de que se estaba realizando la Consulta indígena y dentro del local, en algunas ocasiones, se usaron banderas Mapuche a forma de ornamentación.

Dirigentes miembros de pueblos originarios mencionan que para esta instancia de planificación sólo se convocó a personas que estaban de acuerdo con el proceso y por tanto interesadas en participar, excluyendo a quienes podrían haber puesto algún tipo de resistencia. Esta situación no es posible verificar a través del relato de otros actores, pues

como mencionan miembros del equipo técnico, se convocó a los “principales dirigentes” a participar de esta instancia.

“..Creo que gran parte de lo que ya hemos conversado, [menciona a otro dirigente] se ha explayado respecto de cómo fue, cómo fueron esos días que vinieron a Imperial por un tema de Consulta, donde los Mapuche, la mayoría de los dirigentes nuestros no estaban convocados, eso es absolutamente evidente, se puede comprobar con documentos. Lo único que se hizo fue invitación de gente partidaria del sistema, fueron al gimnasio, al cual nosotros de alguna forma quisimos observar y rápidamente tuvimos que retirarnos porque nosotros no podíamos participar de algo que no conocemos. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Relacionado a lo anterior, en esta etapa se habrían presentado dificultades y situaciones complejas de abordar debido a la irrupción de grupos que se encontraban en contra del proceso. Como mencionan miembros de pueblos que participaron de las primeras reuniones, hubo personas que dificultaron las instancias de diálogo porque no querían que se llevara a cabo al proceso de Consulta. Así lo menciona un miembro del equipo técnico:

Entonces cuando yo le dije que no era bueno lo que estaba haciendo porque él estaba engañando, [porque] los consejeros fueron elegidos por los pueblos indígenas, por los Mapuche en este caso, [en cambio] ellos sí que están traicionando a nuestros hermanos Mapuche y bueno igual participó, igual participó en la convocatoria, fue muy muy bravo el encuentro, tiraron mucho barro, él sobre todo que fue el primero que pidió la palabra y empezó a disparar, lo dejamos y otros, como tres fueron, los dejamos, y a mí me tocó hablar, y yo le dije lo que sentíamos como pueblo Mapuche que era un anhelo ancestral. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

32

Esta resistencia descrita en la etapa de planificación tendría relación dentro de otras cosas -al igual que en el caso de la Región Metropolitana- con temas como: la utilización del Decreto 66, el que por parte de miembros de pueblos originarios se pedía fuera derogado; la desconfianza hacia el proceso calificándolo de “mala fe” por parte del gobierno, en donde se pensaba que el único beneficiado era el Estado y no los pueblos originarios; y por último, la mala organización y falta de recursos que se hizo evidente en la planificación y despliegue territorial.

En esta etapa se aprecia que el equipo técnico cumple un rol central al actuar como un intermediador entre funcionarios de gobierno y miembros de pueblos originarios. Se destaca como un aspecto positivo de esta etapa la participación del equipo, pues controlaron situaciones de tensión al tener una mayor empatía con los miembros de pueblos por ser indígenas, como también por ser parte del proceso organizativo y de implementación. En este sentido se sitúan como un actor que puede contribuir desde ambas posiciones, pero como se observa en su relato siempre con mayor cercanía a lo indígena.

Es en esta etapa que se tomaron medidas reparatorias para mejorar el desarrollo de la Consulta. Dentro de estas, se crearon listas de asistencia en donde se solicitó a las personas que acudieron a la reunión que anotaran sus datos y los de dirigentes que conocieran, de modo de actualizar y poder generar nuevamente una convocatoria más apropiada.

Allá en Renaico con los políticos que son concejales, con dirigentes, sacamos una lista con los dirigentes, en Angol la misma cosa y en todas partes todos se comprometían a convocar a la segunda Consulta para entregar la información, o sea para la primera Consulta para entregarla información, llegó mucha gente, en Lautaro lleno de gente y en todas partes, incluso en Ercilla llegó gente, pero fue gracias al trabajo que nosotros con Francisco [miembro del equipo técnico] hicimos, en Collipulli que no lo quieren hacer pero debieron haberlo hecho porque la gente estaba comprometida. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Para las exposiciones – que fue la manera más común de presentar los temas a conversar y analizar – se contaba con un telón en el que se proyectaba un Power Point con los objetivos de la reunión y luego los temas a discutir, además de haber un podio con un micrófono para uso del relator. Esta presentación era realizada por algún miembro del equipo técnico de la SEREMÍA y su presentación se intercalaba con consultas y/u opiniones de los asistentes, algunas de estas en castellano y otras en mapudungun. La exposición de esta primera jornada se refería a la presentación de los proyectos a consultar, es decir, la presentación del Proyecto de creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Consejo de Pueblos Originarios.

No obstante, antes de dar inicio a la jornada con las exposiciones, se realizaba una presentación e introducción a la actividad de parte de alguno de los facilitadores interculturales, dicha presentación y saludo era realizado tanto en castellano como en *mapudungun*. Sólo en una de las actividades observadas en la comuna de Ercilla, los asistentes piden se realice un *llellipun* (rogativa) antes de dar inicio a la actividad.

Este primer encuentro estaba convocado para ser iniciado a las 8:30 AM, sin embargo, esperando la llegada de movilización rural y completar un quórum mínimo, la actividad comenzó cerca de las 10 AM. El término de ésta dependería de la participación de cada comuna, aunque como planificación se preveía un horario de finalización a las 17:30 hrs.

Entrega de Información

En la etapa de entrega de información -a diferencia de la anterior- se comenzó a desarrollar un proceso de bajada de la información sobre las medidas a consultar a nivel comunal. Esto surge debido a que en la etapa anterior se tomó conciencia de la mala distribución territorial del proceso.

En el caso de la Araucanía este proceso se llevó a cabo en 44 localidades de la región, con una asistencia de 1.744 miembros de pueblos indígenas lo que correspondía al 66% de los

convocados (Ministerio de Desarrollo Social, 2015: 5). Como menciona un miembro del equipo técnico, en algunos casos también se hizo una bajada a nivel territorial de la cual no da cuenta la información presentada por el Ministerio, teniendo en total 46 encuentros para la etapa de entrega de información.

Se hizo la lectura de algunos sectores que requerían algún tratamiento distinto y se aplicó, incluso, el primer encuentro fue territorial, 17 reuniones para 32 comunas. La misma gente consultada pidió que las instancias siguieran pero ya a nivel comunal, entonces hicimos una bajada a nivel comunal. Pero incluso en algunas comunas trabajamos territorialmente, entonces pasamos de 17 encuentros en la primera etapa a 46 encuentros en los segundos hitos, entonces eso te habla de que hubo comunas que se hizo apertura territorial. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

En Araucanía al igual que en la Región Metropolitana los miembros de pueblos originarios quisieron hacer más reuniones en algunas etapas de la Consulta, la diferencia es que en el caso de la Región Metropolitana esto se presentó en la etapa de deliberación interna por lo que estos encuentros fueron financiados. En Araucanía por su parte se hicieron reuniones auto convocadas en la etapa de entrega de información, las cuales no fueron financiadas por los recursos de la Consulta. Producto de esto, tuvieron que buscar recursos por otros medios, que tenían por finalidad conseguir un lugar de encuentro, recursos para traslado y alimentación. Este fue el caso de Vilcún, en donde la municipalidad aportó con el lugar y traslado.

No nos pusieron recursos para nada y Francisco [miembro del equipo técnico] se quedó en Lautaro. Ese mismo día, los lamngen dijeron nos reunimos en el gimnasio, ese mismo día, y yo dije, acá en Temuco, o sea en Vilcún conseguimos local en salón Conguillio, y ese salón no tiene mobiliario, no tiene nada pero yo me asocie con la UDEL, con la alcaldesa y la alcaldesa dijo, 'ya se reúnen aquí no más porque es bueno, y la gente no se puede dejar botada' y pasó una micro, y convocó a través de una micro llegaron cincuenta y tantas personas en Vilcún y ahí hicimos todo el análisis. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

En esta reunión auto-convocada participaron miembros del equipo técnico de la Consulta que estaban designados para esa zona, cumplieron las mismas funciones que tenían en las otras instancias.

Porque tampoco se me ocurrió llevar carpeta porque como iba a ir, pero de todas maneras socializamos ideas y les expliqué del ministerio, de por qué estábamos en este proceso, qué era el Ministerio, del consejo de pueblos que era la contraparte del ministerio que nosotros teníamos que darle más auge, más importancia al consejo de pueblos, porque ahí sí que estamos representados, y mis hermanos de Vilcún entendieron perfectamente, se levantó un acta, con firma de reunión auto-convocada, la alcaldesa puso sándwich, puso café, y la sala con calefacción porque hacía mucho frío, todo se hizo bien. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Desde una óptica institucional se esperaba que en esta segunda etapa hubiera

participación de los líderes territoriales de la región. Pues, la siguiente etapa consistía en un proceso en donde era necesario elegir los representantes locales para las siguientes etapas, y para esto tenían que estar informados de cómo se estaba llevando a cabo el proceso.

Lo que pasa es que la segunda etapa no consideraba una participación masiva, lo que se esperaba era la primera etapa donde realmente que los participantes de la segunda sean efectivamente los líderes territoriales, ahora eso como le digo, eso yo no lo sé si efectivamente así como se hizo, si efectivamente salieron ahora para la segunda etapa verdaderos líderes, las personas que están participando ahí. La pregunta que me hago yo, ¿son los representantes territoriales o son aquellos que de una u otra forma pudieron ir o quisieron asistir?, la validez depende de la representación que tengan los líderes que están participando. (Funcionario CONADI 1 Araucanía)

En un análisis de esta dificultad, nuevamente aparece un tema que también se hace presente en el caso de la Región Metropolitana. Las personas de las comunidades no podían otorgar mucho tiempo a participar de la Consulta, por lo tanto no era seguro el compromiso de los líderes territoriales en las etapas siguientes.

Deliberación interna

Como establece el Decreto 66, la etapa de deliberación interna consiste en una instancia de diálogo en que los miembros de pueblos originarios -al interior de sus comunidades u organizaciones- discuten las medidas presentadas por el órgano promotor de la Consulta y generan nuevas propuestas o sugerencias a lo presentado por la autoridad. Esta instancia es financiada con los recursos establecidos para la Consulta. Además, los miembros de pueblos originarios pueden solicitar la asesoría de un externo para que les ayude a comprender aspectos más técnicos de los proyectos.

En el caso de la Región de la Araucanía y en particular en los encuentros desarrollados en esta etapa, los participantes además de discutir los proyectos que se estaban consultando, realizaron un apartado en su contrapropuesta que contenía las demandas históricas que como miembros del pueblo Mapuche tenían. En este sentido, la experiencia de la Consulta Previa en la región de La Araucanía logró construir un espacio de debate acorde a lo exigido por lo miembros de pueblos, logrando plantear de manera institucionalizada las demandas fundamentales para el movimiento mapuche, es decir: derogación de los decretos de consulta, recuperación del territorio, derechos de agua, autodeterminación, entre otras. Los miembros del pueblo mapuche se apropiaron de este espacio de diálogo para evidenciar que los espacios de comunicación con el Estado han sido deficientes y tardíos, pues la creación de un Ministerio y Consejo o Consejos, son medidas que corresponden a una fase de reconocimiento y derechos colectivos que está retrasada respecto de otros países del continente. Era de esperar que estos temas se presentaran en

estas instancias de diálogo, pues constituyen temas de importancia para las comunidades y en especial en el caso de la Araucanía.

Después viene la etapa de auto convocatoria, en donde nosotros nos auto convocamos y comenzamos a establecer nuestras reuniones y a definir en esas reuniones que acá en Temuco fueron como cinco de auto convocatorias en donde discutimos ampliamente cual para nosotros era el consejo de pueblo ideal y cual era también un ministerio que respondiera a las grandes necesidades, y también se llegó a establecer un apartado, un anexo que contemplara las principales reivindicaciones del pueblo Mapuche, que no podían ser contenidas en el tema del ministerio ni del consejo de pueblos, pero que quedaran adosadas para que la gente del gobierno viera cuáles eran las primeras demandas del pueblo Mapuche en todo orden de cosas y esto se planteó en las seremis de gobierno y lo aceptó como un trabajo del proceso de Consulta y en casi todas las comunas se hizo un anexo por las demandas particulares del pueblo Mapuche global pero también por las demandas de las propias comunidades. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Diálogo

En la instancia de diálogo, el gobierno y los miembros de pueblos originarios se vuelven a reunir para discutir los acuerdos y nuevas propuestas que traen los miembros de pueblos.

En la etapa anterior, de deliberación interna, se conformaron comisiones en cada una de las 32 comunas participantes – más la localidad de Licanray- para representar lo acordado por sus comunidades en la etapa de deliberación interna. Estas comisiones estaban compuestas por 7 u 8 personas y donde, además se escogió a un representante para el diálogo regional final, quien iba a participar en una mesa del diálogo nacional con los representantes de las otras comunas.

Eso fue súper interesante porque fíjate que sin querer llegamos a un formato de vocería, porque el encuentro regional era un encuentro donde se iban a juntar las comisiones, todas las comisiones, las 33, porque eran las 32 comunas más Licanray, comisiones de siete – ocho personas que fueron las que finalmente fueron designadas para elaborar las propuestas comunales, entonces dijimos “el encuentro regional, cómo hacemos para vivirlo con 250 personas que se dialogue respecto a las medidas, y que no se capture la voz”, porque en una asamblea con 250 personas, con personas que quieren y necesitan expresarse, cómo controlamos el tema de la captura de voz, y empezaron a surgir las ideas de vocerías, entonces que la comisión elija a su vocero, y usamos el formato de una mesa central de vocería, entonces el regional se instaló una mesa central, con los 33 voceros donde estaba sentado el estado también, y alrededor de esa mesa el plenario, esa jornada fue bien especial. (Funcionario Equipo Asesor Consulta 1)

Así, para el diálogo regional final, se convocó a los dirigentes y voceros que fueron escogidos por las comunidades para representarlos – con invitación personalizada y lista de asistencia al ingreso del local – de manera de que participasen solo aquellos que ya

habían sido parte del proceso durante los meses transcurridos. Este nuevo encuentro se realizó en el Hotel Frontera en Temuco, donde junto con la asistencia de los comuneros, hubo gran presencia de directores y funcionarios de gobierno.

En esta jornada, junto con el profesional a cargo de exponer los temas técnicos, hubo dos facilitadores interculturales que realizaron el saludo protocolar tanto en castellano como en *mapudungun*. La exposición en esta jornada contempló la lectura de los acuerdos en pos de la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas. Esta lectura fue complementada con las propuestas representativas de cada comuna – más el territorio de Licanray – expresadas por sus voceros. Al terminar la ronda de propuestas comunales se tomó acuerdo sobre la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y la creación del Consejo de Pueblos Originarios.

La jornada no estuvo exenta de dificultades, pues a pesar de que las propias comunidades habían escogido a un vocero que los representase, el resto de la comisión también participó de la instancia e intervinieron en la conversación, lo que dificultó el acuerdo. Como menciona a continuación un participante, hubo personas que no validaron la vocería y por tanto querían intervenir de todas maneras en el proceso dando su opinión al respecto. Esta situación se resolvió cuando los voceros tomaron un rol de liderazgo frente al proceso, lo que permitió desarrollar la jornada como se había planificado.

Sí, porque fue difícil al principio, porque la gente a pesar de haber elegido a sus voceros, igual en el plenario levantaba la mano y querían hablar, incluso algunos dirigentes dijeron no, en realidad la vocería no, fue súper duro en la mañana el tema del ministerio, hasta que finalmente la vocería se empezó a relevar, y los mismos voceros empezaron a tomar la voz, y la gente de alguna manera los apoyó, y después de almuerzo entramos en el tema del consejo, y el consejo lo tomó la mesa de vocería, entonces dijeron “saben que, nosotros vamos a tomar la voz y vamos a plantear nuestra propuesta respecto al consejo y vamos a los acuerdos”. Finalmente los 33 voceros leyeron sus propuestas respecto al consejo y después se llegaron a los acuerdos en base a los disensos o desacuerdos que habían durante el proceso, porque de todas las propuestas que se generaron, nosotros lo que hicimos fue consolidar y en el fondo filtrar, porque los acuerdos ya estaban, y esos fueron todos los temas que se pusieron sobre la mesa. Entonces ahí quedó consolidada la voz de cada comuna, y en el hito nacional van a ir los 33 voceros, uno por comuna más Licanray, entonces eso fue muy interesante porque como que facilitó bastante las cosas. (Funcionario Equipo Asesor Consulta 1)

37

La elección de los voceros también se encontraba relacionada a generar un mejor funcionamiento logístico de este encuentro, pues el tener una discusión con los comités de ocho personas considerando que eran 33 comunas, iba a ser mucho más complejo que tener una mesa central en donde se discutiera el tema.

Claro, y porque ahí hay un tema también de logística, de recursos, en el fondo se buscó y le llegó de una manera el consenso de tener una representatividad a través

*de los voceros, más bien por la representatividad que por la cantidad de personas.
(Funcionario Equipo Asesor Consulta 1)*

La fase de diálogo nacional se desarrolló en la Región Metropolitana. En esta participaron integrantes de ocho pueblos originarios, ya que el pueblo Rapanui se quiso restó del proceso. Como menciona un miembro de pueblos originarios de la Araucanía, sentían una gran responsabilidad como región en este proceso, por ser una Región emblemática en cuanto a participación y movilización indígena.

Ahora lo que viene es el encuentro nacional en el cual participan los nueve pueblos, tengo entendido que Isla de Pascua, o el pueblo Rapanui se restó de este proceso, es una información que recibimos hace poco, y en este encuentro nacional, ahí vamos a definir cómo ha sido este proceso en el resto del país. Estamos claros que la responsabilidad mayor es de la IX región, por la historia, por cantidad de habitantes, por participación de la gente, pero en este proceso ... tenemos la responsabilidad principal, y tenemos la diferencia en sentido de que el gobierno quiere que llevemos un delegado por comuna a participar en ese encuentro y otros estamos planteando, la asamblea planteó más, 5 a 10 delegados por ejemplo por comuna y eso es lo que estamos hoy día negociando y viendo, y el gobierno, nosotros pensamos que una cantidad importante de dirigentes participando es legitimar un proceso y hace efectivamente que tengamos un resultado más fuerte. (Dirigente miembro de pueblos 3)

La desconfianza también fue un aspecto que se hizo presente en esta etapa de la Consulta, como describe un miembro de pueblos, debido a que este proceso se caracterizó por tener una participación más reducida, despertaba cierta desconfianza en los miembros de pueblos, pues se asemejaba a los procesos de participación que se habían vivido en otros momentos y los cuales no eran validados por la totalidad de los pueblos.

Claro, como el encuentro nacional con el gobierno, entonces el gobierno dice, esta es la propuesta que tenemos nosotros y los pueblos indígenas dicen estas son las propuestas que tenemos y en base a ese consenso que existe que se dé en Santiago, se va a elaborar como grupo de expertos en donde esperamos participar, que hayan más Mapuche ojalá y gente de los pueblos indígenas participando, porque aquí en el área chica es donde comienza la desconfianza nuestra. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Actores en el Proceso de Consulta: a nivel central y regional

En el siguiente apartado, exponemos el rol que jugaron ciertos actores –de distintas jerarquías - en el proceso de Consulta Previa Indígena desarrollada por el MDS a lo largo de todo el territorio nacional.

En la Región Metropolitana, los testimonios son principalmente de actores institucionales -Ministerio de Desarrollo Social, Unidad de Consulta del Ministerio y otros ministerios- y otros actores que participaron del proceso pero que no pertenecían a pueblos indígenas, por lo que en esta región no tenemos testimonios de la participación de miembros de pueblos originarios. Por otro lado, en la Región de la Araucanía los actores institucionales que tuvieron más participación en el proceso fueron el Seremi de Desarrollo regional, y los facilitadores interculturales. Sin embargo, podemos identificar dos tipos de actores que nos entregaron su opinión sobre este proceso: en primer lugar, tenemos los encargados de llevar a cabo la consulta previa desde la Institucionalidad gubernamental y por otro, a los participantes o consultados, que corresponde a los miembros de los pueblos indígenas y en este caso específico a comuneros del Pueblo Mapuche. Sumado a esto, en el caso de la Región de la Araucanía, hay funcionarios (asesores de gobierno) que pertenecen al pueblo Mapuche, por lo que juegan un doble rol, de funcionarios de gobierno y dirigentes y/o miembros de pueblos indígenas.

Presidenta de la República

Las “56 medidas” definidas por la presidenta al inicio de su gobierno y que debían cumplirse en los 100 primeros días, son el puntapié inicial del proceso de Consulta Previa Indígena desarrollado a nivel nacional. Es importante destacar que en la redacción de las medidas enfocadas a la temática indígena participaron actores del mundo indígena, dando como resultado 3 propuestas específicas: Ministerio y Consejo; una Agenda para el Desarrollo de los Pueblos Originarios; y por último, Rango de Ministro al director de CONADI. Esta última medida fue desechada por el ejecutivo.

39

Es importante destacar que, según lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, cualquier medida que sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas debe ser consultada por el Estado. Es por esto que llama la atención que el equipo asesor, los encargados del programa presidencial y también, los funcionarios de gobierno, no tuviesen en consideración que un proceso de Consulta de carácter nacional jamás podría ser realizado y sistematizado en menos de 100 días y que por lo tanto, estas propuestas no debían ser parte de las “56 medidas”.

El mandato de Consulta para las propuestas Ministerio de Asuntos Indígenas y Consejo de Pueblos, fue una indicación presidencial. La presidenta Michelle Bachelet –asesorada por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social – decidió que de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, estas debían consultarse.

En opinión de algunos actores institucionales, la presidenta tomó esta decisión porque quería que su gobierno generara un nuevo trato con los pueblos indígenas, una nueva forma de relación entre el Estado y los pueblos. Por lo que quiso consultar antes de presentar el proyecto de ley al parlamento.

Eh y ahí para el objetivo inicial que era el cumplimiento de las 56 medidas hubo evidentemente un costo, pero también una posibilidad que es lo que buscó la presidenta con atrasos, porque en realidad podría haber enviado los proyectos y la Consulta pudo haberse hecho después con indicación parlamentaria o una propia indicación sustitutiva del ejecutivo, podría haber tenido esa opción que es por ejemplo lo que está en el proyecto de ley de diversidad y esa opción, no es la opción que tomó la presidenta respecto a este caso y lo que buscó más bien, lo que se buscó el objetivo de esto es generar una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas ese es el marco el objetivo macro y hacer en el fondo una, una vinculación con el 169, no era tanto el 66 sino que vincularlo más a hacer quizás no una Consulta, no tan ceñida del 66, sino que un poquito más amplia. (Funcionario de gobierno 1)

Equipo asesor de la presidenta en políticas públicas

El trabajo que desarrolló el equipo asesor de la presidenta se inicia en la construcción de las 56 medidas comprometidas por el gobierno y continuó en el seguimiento de éstas.

Y la misión es como más bien es tratar de... sobre todo los primeros 56 días, fue hacer seguimiento de las metas presidenciales entre las cuales estaban las cuatro de materia indígena no estaba convertir al encargado de CONADI, en el Ministerio de asuntos indígenas. Estaba crear proyecto de ley de asuntos indígenas el proyecto de ley del concejo de asuntos indígenas y los temas de la agenda indígena. Entonces esos fueron lo primero que me tocó a mí y la verdad es que como yo del tema no sé pregunté. He y al preguntar me di cuenta que estamos en un problema porque no era que se pudiera hacer un proyecto de ley sino que lo que había que hacer era un proceso de Consulta respecto a la institucionalidad tanto del Ministerio como del consejo y le mandamos distintas minutas a la presidenta nos reunimos con la ministra, nos reunimos con nuestra gente muchas veces. (Funcionario de gobierno 1)

40

Una vez tomada la decisión de consultar, el trabajo del Equipo Asesor consistió en ordenar el proceso, encargarse de definir qué consultas se iban a hacer, cómo se iban a hacer – por pueblo, por región, etc.- entre otras cosas. Además, de asesorar a la presidenta en las decisiones previas al anuncio de la Consulta indígena. Posteriormente, cuando comienza la fase de diseño metodológico, el rol de este órgano fue hacer seguimiento al proceso e informar a la Presidenta.

SEGPRES

La Secretaría General de la Presidencia participó de la planificación y diseño de las consultas indígenas desde el comienzo. Esta labor fue realizada en conjunto con la Unidad de Consulta del Ministerio de Desarrollo Social y con otros actores del Ministerio, conformando un equipo de tareas que tenía por finalidad organizar el proceso antes de su implementación.

Después desde la SEGPRES, se constituyó un equipo de tareas, encargado por el Ministro del Interior. Estaba la SEGPRES, Secretaría Regional de gobierno por el tema comunicacional, Interior, CONADI y Desarrollo Social, para ir viendo todo el tema

preparatorio del proceso de Consulta. Lamentablemente ahí hubo una reunión con la ministra y dos reuniones con Daniel Necumpán y Lautaro Loncón y nunca más hubo reuniones, desde antes que se iniciara el proceso que no ha habido más reuniones del tema. (Asesor externo 1)

Adicionalmente, SEGPRES hizo un seguimiento a la planificación estratégica del proceso, teniendo la labor de informar a la Presidenta sobre cómo se estaba desarrollando el proceso. En este sentido, se aprecia que tanto SEGPRES como el Equipo Asesor cumplieron un rol que si bien no estaba involucrado internamente en el desarrollo de la Consulta, cumplía el rol de evaluador del proceso.

El seguimiento del proceso hay, bueno, el propio qué hace el ministerio, hay otro que seguimos haciendo desde acá informando, informando a la presidenta mire tal problema u otro, o tal cosa buena ocurrió, en fin y hay un seguimiento que hace más de planificación estratégica que hace la SEGPRES (Funcionario de gobierno 1).

Ministerio de Desarrollo Social

En la versión de funcionarios del Ministerio de Desarrollo, plantean que se desconocía que la implementación de la Consulta Indígena iba a estar a cargo de este órgano. En un comienzo se pensaba que se iba a otorgar el rango de ministro al director de CONADI y que por tanto, este organismo iba a desarrollar la Consulta en todas sus etapas. Los funcionarios del Ministerio mencionan que a partir de una decisión presidencial - comunicada directamente a la Ministra de Desarrollo Social- se informa que el ministerio se haría cargo del proceso, ya que CONADI al ser un servicio perteneciente al Ministerio y formar parte de la Subsecretaría de Servicios Sociales, debía cumplir el rol que el Ministerio definiese.

He Bueno, el tema de la consulta es una pregunta interesante porque efectivamente hasta antes de la consulta la Ministra de Desarrollo Social no tenía como tema principal el tema indígena, de hecho ya pensaba que ya no iba hacerse cargo del tema indígena y terminó haciéndose cargo del tema indígena porque ella pensaba que se iba a nombrar inmediata al director de CONADI como encargado y que posteriormente el tema quedaría radicado ahí, y no le tocaría el área de protección social o de política social. Entonces, pero ya qué la subsecretaría de servicios sociales tiene a su cargo la unidad de consulta indígena caía de cajón donde tenía que estar radicado. Y la presidenta la mandató a la ministra a hacerse cargo, nunca una discusión de quién se hacía cargo estaba claro que iba a ser Desarrollo Social. (Funcionario de Gobierno 1)

Los actores del Ministerio reconocen que el tema indígena es uno de los menos relevantes dentro de su agenda, pues su principal foco estaría en el tema de pobreza, de modo que la Consulta Indígena fue un tema que los sorprendió y que tuvieron que incorporar dentro de sus prioridades dada la rapidez con que se solicitó e inició el proceso.

Pero no tiene que ver nada, solamente con el tema indígena, nosotros aquí en el Ministerio el tema indígena de hecho no es un tema de los más relevantes, porque

está la CONADI a nivel regional que es la que cumple ese rol. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Según esto, surge -en el discurso de diversos actores- la duda de que el Ministerio haya sido el organismo más apto para abordar la Consulta. En primer lugar, el tema indígena no se establece como una prioridad dentro del MDS; en segundo lugar, y como medida de urgencia, se crea la “Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena” que debía, por lo tanto, hacerse cargo del proceso. Aquí es importante destacar que ésta era un órgano sin experiencia y con un equipo de trabajo que se estaba recién conformando; en tercer lugar, y como un claro factor de debate, el Decreto 66 mandata que el MDS es quien debe hacerse cargo del proceso. Lo anterior denota un claro desconocimiento de los funcionarios de gobierno y específicamente, de este Ministerio en materias de Consulta Indígena en Chile, donde además es importante destacar la falta de pertinencia del tan cuestionado Decreto.

Por otra parte, se aprecia que el trabajo que realizó el MDS para desarrollar la Consulta Indígena, fue de carácter centralizado, por ejemplo: el diseño metodológico del proceso no habría tenido una retroalimentación de carácter previo desde aquellos funcionarios que debían ejecutar la Consulta en terreno. En este momento se decide que parte de la implementación estaría a cargo de los SEREMIS y también, aparecen en el mapa actores como los municipios⁶. Como consecuencia de esto, el trabajo del Ministerio no se adaptaría a la situación de cada localidad.

42

Nada, Ministerio diseñan, regiones ejecutan y comunas hacen la pega, es terrible ¿cachay?, entonces no hay una retroalimentación de abajo para arriba, nosotros hemos tratado de hacerla, lo tratamos de hacer con otros programas, nos reunimos con todos los DIDECO, para que ellos puedan decirnos qué es lo que estamos haciendo bien, qué es lo que estamos haciendo mal. Hacemos toda una sistematización, y vamos y catetiamos al nivel central y les decimos; que las bases, esto no puede ser, porque en la comuna después no tienen sueldo, no sé qué, pero es de hinchita pelota que somos. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Adicionalmente, actores externos al gobierno -pero que participaron en el diseño como asesores- mencionan que el Ministerio no habría tomado en consideración las propuestas de personas especializadas en el tema, por ejemplo: cómo llegar a las comunidades. Desde esta perspectiva, el trabajo en terreno pudo haberse desarrollado de mejor manera si en el diseño se hubiesen considerado este tipo de aportes.

⁶ Estos actores habrían participado una vez ya hecho el diseño, posterior a las primeras reuniones, pues al ver que no estaba siendo efectivo el Ministerio y en específico sus unidades recurren a actores más locales.

Da la impresión que ellos no tomaron en cuenta, creyeron que lo que ellos habían planeado era mejor y la Consulta se hizo de otra forma, se movió a los dirigentes de comunidades hacia algunas comunas específicamente, lo cual es absolutamente contradictorio con todo proceso de Consulta. Primero porque ya estamos discriminando quien participa y quien no participa [...] el otro tema es un tema físico, en muchas comunidades -rurales sobre todo- la gente vive de forma aislada, por tanto la locomoción no llega digamos a esta zona. Es más, es tres veces a la semana, estoy pensando en Curarrehue. (Asesor externo 2)

Las etapas en las que participó el ministerio fueron: En primer lugar, (1) La preparación del proceso de Consulta, donde debían decidir respecto al carácter de las Consultas, es decir: se realizarían las dos al mismo tiempo, serían nacionales o por pueblo, cómo se implementarían, entre otros elementos; (2) El Ministerio debía actuar como un coordinador de los distintos equipos, y (3) evaluador de los posibles conflictos que se podían generar. En segundo lugar, (4) la creación de las medidas a consultar estuvo a cargo la fiscalía de Desarrollo Social, quien en conjunto con órganos como la Unidad de Consulta y la Unidad de Estudios, crearon el proyecto. En tercer lugar, (5) desarrolló el seguimiento y sistematización del proceso a través de actas regionales. Por último, (6) una vez terminada la Consulta, al Ministerio le correspondería la implementación de las dos medidas consultadas.

Otras acciones que tomó el MDS en el marco de la Consulta, fue encargarse de la creación de las Unidades de Consulta y Participación Indígena en cada ministerio. Lo anterior tiene por finalidad orientar a las demás instituciones del Estado en frente a la implementación de una política indígena.

43

Dentro de los organismos y actores dependientes del Ministerio es posible identificar a los siguientes actores e instituciones que estuvieron vinculados al proceso de Consulta: la Ministra de Desarrollo Social, los seremis de cada región, la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Unidad de Consulta Indígena, La Unidad de Estudios – encargada de generar toda la información y antecedentes para la creación de las medidas- y la Fiscalía del Ministerio.

Ministra de desarrollo social

A partir de un mandato de la Presidenta de la República, la Ministra de Desarrollo Social es designada para hacerse cargo del primer proceso nacional de Consulta Previa Indígena. Algunos de los entrevistados que trabajan con ella comentan que la Ministra Villegas no sabía con anticipación que debía hacer cargo de la Consulta, pues todo indicaba que sería el director de CONADI –con rango ministerial- quien se iba a hacer cargo. En este sentido, es posible apreciar que desde el comienzo de la Consulta - incluso previo a la construcción del proceso y a su implementación- no estaban claros los roles y las responsabilidades tanto políticas como técnicas, pues desde el nivel central –al parecer- no se tenía conocimiento de la obligatoriedad de consulta. En esto se muestra que la implementación de la Consulta fue una decisión y una improvisación de carácter político al interior del

gobierno y que no tenía un correlato técnico, ni metodológico y menos en la implementación.

En esta cita se muestra como se dio el proceso en que la Ministra asume como autoridad, el desarrollo de todo el proceso de Consulta:

Bueno, el tema de la Consulta es una pregunta interesante porque efectivamente hasta antes de la Consulta la Ministra de Desarrollo Social no tenía como tema principal el tema indígena, de hecho ella pensaba que ya no iba a hacerse cargo del tema indígena y terminó haciéndose cargo del tema indígena. Ella pensaba que se iba a nombrar inmediatamente al director de CONADI como encargado, y que posteriormente el tema quedaría radicado ahí y no le tocaría el área de protección social o de política social. Entonces, pero ya que la subsecretaría de servicios sociales tiene a su cargo la unidad de Consulta Indígena caía de cajón donde tenía que estar radicado. Y la Presidenta la mandató a la ministra a hacerse cargo, nunca hubo una discusión de quién se hacía cargo... estaba claro que iba a ser desarrollo social (Funcionario de gobierno 1).

Una de las primera tareas desarrolladas por la ministra es establecer los roles de las personas que iban a participar en la Consulta. En primer lugar, se define al encargado de la Unidad de Consulta Indígena y también, se define a los SEREMIS como los encargados de la implementación en los distintos territorios. Previo a la Consulta, la Ministra tuvo participación en el diseño metodológico de la Consulta, junto con otros actores institucionales. En versión de algunas personas que participaron de este proceso, la Ministra se hizo cargo exclusivamente de este proceso, sin participación de otras personas de su gabinete.

Claro, es que lo que pasa es que la primera parte, toda esta etapa que yo estuve más metida, no estaba la subsecretaría metida, nada, la ministra tenía al subsecretario bloqueado, el subsecretario no sabía qué era lo que pasaba. Ella iba a las reuniones, los proyectos de ley todo lo veía ella, y Faúndez [Subsecretario de Desarrollo Social] no tenía idea de nada, él no participó en este proceso previo. (Asesor externo 1)

Algunos entrevistados plantean que la ministra –como autoridad responsable- tomó malas decisiones en torno al proceso de Consulta. Un ejemplo de esto, es que no incluyó desde un principio a actores relevantes en la construcción e implementación del proceso, como por ejemplo el subsecretario de servicios sociales, quien se integró poco tiempo antes de que se implementara la Consulta. Otro tema que se consideró una mala decisión de parte de la Ministra fue la designación de SEREMIS como encargados de la implementación territorial, esto porque -en opinión de muchos de los entrevistados- de la multiplicidad de actores regionales, los SEREMIS no necesariamente tenían en conocimiento necesario en la materia para cumplir este rol, proponiendo que los más aptos eran los funcionarios de CONADI.

Fue una decisión de la ministra, de que la Consulta la iban a ver los SEREMI y que la CONADI solo iba a ser como un organismo de apoyo, entonces por eso es que los SEREMI tuvimos que en muy poco tiempo instalar un proceso de Consulta. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

En la etapa de implementación -desde las primeras reuniones- la participación de la Ministra consistió en la toma de decisiones frente a temas que se iban surgiendo en el camino y que eran informados desde la Unidad de Asuntos Indígenas y los SEREMIS, para que ella en conjunto el subsecretario tomaran las decisiones.

Subsecretario de desarrollo social

Según el relato de los actores involucrados en la Consulta es posible apreciar que el rol desarrollado por el Subsecretario de Desarrollo Social fue más bien de índole técnico que de figura política. Encargándose de la logística y funcionamiento de aspectos específicos como la creación de los afiches, lugar de reuniones, organización de los aspectos técnicos de las reuniones, entre otros.

Y de ahí, es donde aparece Juan Eduardo [Subsecretario de Desarrollo Social], y es ahí donde él empieza a trabajar toda la operatoria, la logística, lo concreto, también, cuestiones que no son solo de logística, sino que también la preparación de los seremis, todo ese tipo de cosas. (Funcionario de gobierno 1)

El Subsecretario de Desarrollo entró al proceso poco tiempo antes que comenzara la implementación, pues -como mencionan algunos actores- antes era la Ministra de quien se hacía cargo de las decisiones.

- *Claro, es que lo que pasa es que la primera parte, toda esta etapa que yo estuve más metida, no estaba la subsecretaría metida, nada, la Ministra tenía al subsecretario bloqueado, el subsecretario no sabía qué era lo que pasaba, ella iba a las reuniones, los proyectos de ley todo lo veía ella, y Faúndez no tenía idea de nada, él no participó en este proceso previo. (Asesor externo 1)*
- *De lo que iba haciendo el Ministerio sí, pero una vez, un seguimiento, lo que hicimos y por eso aparece Faúndez. Faúndez aparece un poco después, ya los procesos estaban, ya las decisiones estaban dadas, pero los operativos no existían, o sea yo recuerdo haber estado a... ¿Habrán sido dos semanas, tres semanas antes de la Consulta? Por ahí debe haber sido a todo reventar, tres semanas de la fecha de inicio que habíamos dicho. (Funcionario de gobierno 1)*

Durante el transcurso de la Consulta, el Subsecretario transita hacia un papel más ligado a su posición como autoridad política, asumiendo el rol de intermediario entre el encargado de la Unidad de Consulta Indígena y la Ministra de Desarrollo Social. Su función fue la toma de decisiones en conjunto con la Ministra sobre elementos contingentes del proceso y que era necesario mejorar, y también, respecto lo que informaban los SEREMIS regionales en las actas de reunión.

Otro punto que se menciona sobre la participación del Subsecretario es que, al igual que el resto del equipo, no tenía experiencia en el tema indígena, por lo que en su caso también debió aprender en la práctica. Uno de los actores menciona que las autoridades políticas aprenden haciendo pues no tienen el tiempo de estudiar e informarse sobre todos los temas.

Yo creo que haber dejado a la Ministra o al subsecretario de desarrollo social, que por lo demás sin los conocimientos del tema además, yo creo que fue un error, sobretodo en estas condiciones, estabas en una instancia súper compleja de desconfianza, en un momento en que tení el convenio 169 y los reglamentos recién saliendo y tenís que decidir si finalmente los derogo o no los derogo, que era parte del tema, entonces yo creo que deberían haber puesto a alguien como Huenchumilla, o el propio Jaime Andrade, que hoy día está en las empresas mineras, lo habrían acusado un rato, pero la gente sabe que es negociador y entiende del tema. (Asesor externo 1)

...Pero el ministro, el subsecretario, no tienen tiempo. Porque no tiene el hábito tampoco de aprender cosas nuevas que... ellos aprenden haciendo, pero no tienen el tiempo de estudiar, el ministro no tiene tiempo de estudiar, el subsecretario no tiene tiempo... el tiempo que tienen se lo dedican a su familia, al perro, al gato, a los hijos, que se yo, pero no tiene tiempo para estudiar, entonces ellos aprenden haciendo y con la intuición y el olfato que ellos puedan tener. (Asesor externo 2)

Unidad de Consulta y Participación Indígena

Esta unidad es la encargada las Consultas Indígenas en el Ministerio de Desarrollo Social, de modo que tuvo un rol protagónico en este proceso. Se crea en Junio del año 2014 con la tarea específica de asumir el proceso de Consulta anunciado por la Presidenta Michelle Bachelet. Deriva de la Unidad de Pueblos Indígenas que era el organismo encargado del tema antes su creación, por lo que sus miembros pasan a ser parte de esta nueva unidad. Dentro de ellos se encontraban funcionarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera. La cabeza de esta estructura también venía de la Unidad de Pueblos Indígenas y proviene del mundo académico y la dirigencia indígena.

Dentro de las funciones de esta Unidad, previo a la Consulta, estaba elaborar la metodología de la Consulta: cómo se iba a implementar, cómo se iba a difundir la información, cómo se iban a proponer las ideas a las comunidades, y los plazos para cada proceso, entre otros. Además, construyó la propuesta de lo que se debía realizar en cada etapa de la Consulta. Según algunas versiones, este trabajo metodológico se venía realizando desde el gobierno de Sebastián Piñera.

Y esa metodología, entre tú y yo, que hizo Lautaro, fue en base a gente que trabajaba ahí y que se fueron, típico de esas cosas que pasan en los cambios de gobierno, que vino gente nueva, pero ellos estaban de antes, desde la época del gobierno anterior, si se quedaron con Piñera, es verdad, se quedaron pero por lo menos yo, las veces que hablé ellos nunca se perdieron, era su pega y ellos se quedaron adentro tratando de correr la línea, de salvar un poco ¿Me entendís'?. (Asesor externo 1)

En segundo lugar, la labor de la Unidad de Consulta consistía en presentar toda esta información a los Seremis de cada región y explicar cómo se desarrollaría el proceso y cómo debían implementarlo. Otras tareas encomendadas a la Unidad fueron la capacitación de funcionarios, el seguimiento del proceso y la sistematización de este. En palabras de actores de la Unidad, esto implicó:

Estar al tanto de que lo que está programado se cumpla, de ver el desarrollo de cada una de las reuniones, ver los obstáculos, salvar situaciones, generar cada uno de los aportes, y también resolver problemas hasta administrativos de los ámbitos de regiones que prácticamente se reportan a nivel central para su solución en la implementación de este proceso. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

En el proceso de seguimiento y monitoreo, la Unidad de Consulta era la encargada de verificar que se respetaran los aspectos metodológicos y lo establecido por el Decreto 66. Una de las mayores preocupaciones desde la Unidad era que el proceso fuese realizado bajo la premisa de “buena fe”. Este seguimiento se realizó con la sistematización de las actas enviadas por los SEREMIS, lo que se hizo a través de una plataforma online en donde un funcionario -encargado de transcribir el acta de la reunión- llenaba una ficha básica de antecedentes, donde lo relevante a codificar sería:

...decir si se hizo la reunión, si se logró el objetivo, quiénes participaron, los problemas de la reunión, qué aspectos hay que mejorar para la próxima, porque esto incluye aspectos administrativos, aspectos políticos, aspectos de contenido, metodológico, aspectos de relaciones con la comunidad, protocolos de interculturalidad, etc., entonces hay que tener todas esas variables previstas y reportadas para tener nosotros un conocimiento de avance de esto... y nosotros a su vez en reportar este devenir del proceso de manera resumida, en forma de minuta, con lo central para reportarlo en los gabinetes de la ministra, del subsecretario de servicios sociales que está a cargo de llevar a cabo este proceso, y también para los temas comunicacionales. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

La idea de la sistematización era generar un registro sobre los procedimientos, de lo que se podían mejorar en el transcurso del proceso de Consulta y también, como evaluación de los roles que cumplían actores como SEREMIS y facilitadores, entre otros.

El trabajo de la Unidad de Consulta indígena estuvo apoyado por otros organismos. En la etapa de diseño, la Unidad recurrió a subsecretarías, gabinetes ministeriales y CONADI para la creación de la metodología. A nivel regional la Unidad de Consulta no habría tenido mayor presencia, se menciona que se le solicitó a los SEREMIS -a quienes capacitaron- una retroalimentación respecto de la implementación, pues también creían necesario tener una opinión regional sobre el proceso. Sin embargo, sobre esto algunos actores mencionan que desde la Unidad no se tuvo en consideración estas opiniones, lo

que se habría reflejado en la agrupación arbitraria de localidades y comunidades para el proceso de planificación.

[Antes menciona otra sugerencias que se hicieron]...el otro tema es un tema físico, en muchas comunidades rurales sobre todo la gente vive de forma aislada, por tanto la locomoción no llega digamos a esta zona es más es tres veces a la semana, estoy pensando en Curarrehue. (Asesor Externo 2)

El funcionamiento logístico de esta Unidad tiene su origen en la Región Metropolitana, desde donde se entregaron los lineamientos hacia las otras regiones. Sobre el rol que cumplió la Unidad en el trabajo con los SEREMIS hubo diferencias entre regiones, pues en el caso de la Región Metropolitana -por encontrarse en el mismo edificio administrativo- no hubo trabas en resolver dudas y problemas con la SEREMI, sin embargo en otras regiones esto fue más dificultoso por la lejanía.

En el caso puntual de la Araucanía, se dio una situación de deslegitimación del rol de la cabeza de la Unidad de Consulta Indígena por parte de algunas comunidades. Esto debido a que este funcionario además sería miembro y ex dirigente mapuche, por lo que las comunidades cuestionan el rol que este cumple al interior del aparato institucional. Sobre esto el funcionario menciona tener dificultades en muchas comunidades en la región de la Araucanía. Por otra parte, otros funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social también mencionan que el rol de esta autoridad está puesto en cuestión.

...por eso nosotros nos opusimos tenazmente al proceso de consulta, acá Nueva Imperial realizamos una marcha, confrontamos al gobierno en el recinto municipal y posteriormente pusimos un recurso de protección en contra del señor Lautaro Loncón que era en ese entonces responsable directo del proceso de consulta, asesor directo de la ministra y encargado de ejecución de la consulta. (Dirigente miembro de pueblos 2)

El encargado de la Unidad de Consulta además se caracteriza por ser indígena con conocimiento en el tema, pero también es cuestionado desde su rol político, pues los mismos actores institucionales cuestionan su capacidad de gestión política, más allá del conocimiento que este puede tener en el tema de Consulta.

Sí po', el Lautaro no tiene respaldo político, y Lautaro tiene un problema, no ha trabajado nunca en el Estado, no ha trabajado nunca en el gobierno, también es complejo trabajar con los servicios, es complejo entender las dinámicas regionales, no es lo mismo trabajar desde el punto de vista de abogado de derechos humanos que prescribe artículos. El conoce mucho del tema desde el punto de vista más analítico, pero eso no es lo mismo que manejar el poder. Y yo en general creo que esa es una debilidad del equipo. (Asesor Externo 1)

En la región de la Araucanía la Unidad de Consulta indígena opera a través de una estructura regional de carácter político y que funciona al interior de la SEREMIA de Desarrollo Social.

Se definió una estructura política por decirlo de alguna manera, a cargo de la primera autoridad regional, el intendente, las dos gobernaciones y una autoridad técnica formada por CONADI, la seremi y nosotros incorporamos también a las gobernaciones, paralelamente se nos da la instrucción de que esto era una tarea de la seremi, se implementó una estructura técnica y administrativa en la Seremi a cargo de un Coordinador Regional, un Coordinador Técnico y equipos técnicos respectivos que son alrededor de 12 peñi, lamngen, conocedores del territorio, la singularidad, la cultura y el pueblo Mapuche y una estructura administrativa complementaria a esta estructura técnica y con apoyo de la estructura administrativa de la seremi. (Funcionario Ministerio de Desarrollo Araucanía 1)

Por último, es relevante mencionar que el carácter de esta unidad se percibe como transitorio, pues en caso de ser aprobadas las medidas consultadas, las tareas que esta cumplía debiesen ser absorbidas el Ministerio de Asuntos Indígenas. Por el momento y en vista a implementar otros procesos de Consulta, como el de Ministerio de Cultura, se espera fortalecer la Unidad de Consulta del MDS, para consolidarla como un equipo de asistencia técnica del Estado en materia de Consulta Indígena. Esperan que en el futuro esta unidad cuente con mayores recursos para su desarrollo y generar un convenio con Naciones Unidas para poder entregar una asistencia directa a los ministerios. Desde la Unidad de Consulta Indígena también se tiene la idea de establecerse como un organismo autónomo y técnico que no dependa ni responda a la definición política del gobierno de turno.

49

Fiscal Ministerio Desarrollo Social

El papel que jugó la fiscalía es central en la etapa previa a la realización de la Consulta. Su tarea principal consistió en la elaboración de la primera propuesta de ley para la creación del Ministerio y Consejo de Pueblos que serían presentados a las comunidades⁷. En las entrevistas se menciona que en esta etapa el rol de la fiscal del MDS fue inclusive más importante que la del Subsecretario de Desarrollo Social, pues hizo de “brazo derecho” de la Ministra, asesorándola en el tema indígena y participando activamente en el proceso.

No me acuerdo cómo se llama, pero ella en todas estas reuniones que yo te digo, era el brazo derecho de la ministra y no, ella está desde el comienzo, ella hizo los proyectos de ley originales, los cuales, entre tú y yo, me contactaron a mí, proyecto de ley que no estaban de acuerdo y ahí cuando yo terminé llegó Lautaro, pero yo entiendo que después Lautaro se metió en los proyectos. (Asesor externo 1)

El aporte principal de la fiscal en estos proyectos fue direccionar la parte legal, pues si bien se sabía que estos proyectos iban a sufrir cambios al consultarlos en las comunidades, existían ciertos parámetros que debían contener sí o sí, por tratarse de propuestas de carácter institucional.

⁷ Estos tuvieron modificaciones por parte de SEGPRES y la Unidad de Consulta Indígena.

Claro, ella me ayudó no más, en el fondo a darle esta forma más legal, que en el fondo no es..., no construimos un proyecto de ley, existe una estructura de lo que debiera ser un proyecto de ley, porque sabemos que tenemos que trabajarlo con las comunidades para construirlo. Entonces transformarlo en articulado es un asunto que tenemos que trabajarlo en un proceso de diálogo. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Adicional a esto, durante el desarrollo de la Consulta, la tarea de la fiscalía como órgano ministerial fue resguardar que todas las etapas cumplieran con los requisitos legales que establecía el Decreto 66. Junto con esto, tenían la labor de velar por la transparencia del proceso y la buena fe, tal como establece el Convenio 169 de la OIT.

Otra tarea que se encomendó a la fiscalía fue la coordinación con el proceso de Consulta en Cultura, esto porque la idea era generar proyectos que tuviesen un mismo lineamiento legal y que se cumpliera con una coherencia en la aplicación del Decreto 66, a pesar de que se enfocasen en temáticas diferentes. Tal como mandata el Decreto 66, es labor del Ministerio de Desarrollo Social definir la aplicabilidad de las Consultas, por lo tanto a la fiscalía del MDS le correspondería formar parte de ambos procesos.

Adicionalmente, durante la primera etapa, se le encomendó, le encomendó la Ministra junto con Daniel que es su asesor, ver el tema con Cultura, de canalizar ese tema con el Ministerio de cultura. Si bien, al principio yo creo que hubo una falta de coordinación entre ellos, yo creo que fue bastante fructífero esas reuniones, llegaron desfasados, pero llegaron bien, yo creo que efectivamente es necesario tener una labor de coordinación en el tema de la Consulta, no pueden, la propuesta del 66, de que cada organismo decida, no sé si es una buena alternativa, no lo sé todavía. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

50

CONADI

Dentro de los temas más debatidos durante la construcción e implementación de la Consulta Previa Indígena, está el rol que debía cumplir CONADI al interior del proceso. No solo por el contenido que se estaba debatiendo –creación de un ministerio y consejos de pueblos indígenas-, sino porque la discusión giraba en torno a una transformación institucional que afectaría la realidad no solo de los miembros de pueblos, sino que de los funcionarios de CONADI.

Pese a que durante los últimos años CONADI ha perdido legitimidad como “la” institución encargada de los asuntos indígenas en Chile, muchos de los entrevistados plantean que ésta es la institución con mayor trayectoria en el tema y además, con mejor manejo en relaciones, protocolos y realidades territoriales del país.

Bueno, yo creo que faltó una buena coordinación desde, a ver, primero en términos muy personales creo yo que la Consulta siempre debió haberlo llevado la CONADI como institución especialista en materia indígena en Chile. La única institución que se especializa en materia indígena es la CONADI, y es esta institución que tiene toda la

información de las comunidades, de las personas, tiene llegada y de una u otra forma y es la institución que ha venido durante 21 años comunicándose con las organizaciones sociales Mapuche y dirigentes. (ex Funcionario CONADI 1 Araucanía)

La pérdida de legitimidad es explicada por nuestros entrevistados como el resultado de un proceso donde CONADI habría llegado al tope de lo que le permiten sus funciones como un organismo derivado de un Ministerio, por lo que su estructura, operativa y modelo de gestión habrían llevado a que la institución se agotara y fuese cada vez más cuestionada por el mundo indígena. Adicionalmente, conflictos con dirigentes y comunidades por temas complejos como tierras, aguas, subsidios, entre otros; sumado a situaciones al borde de la legalidad, han convertido a la institución en la representación de una relación histórica de desconfianza.

Nunca lo preguntamos, nunca preguntamos por qué CONADI no participó, puede ser de celos a lo mejor, porque no tenían el rol protagónico ellos, porque alguna gente planteaba que CONADI era la que debieran conducir o debiese conducir este proceso, pero está tan desprestigiada la CONADI que nadie iba a ir de buena manera a participar si ellos convocaban, entonces también tenían que darse cuenta de eso. Yo lo siento mucho eso, porque tengo muchos amigos que trabajan dentro de CONADI, pero la verdad es la verdad, entonces desde el punto de vista político era muy inconveniente que la CONADI como punto neurálgico más crítico del pueblo Mapuche llevara adelante este proceso. No habría resultado creo yo y como no condujeron este proceso, eso pudo haber incidido en que participaran no en forma decisiva, yo creo que en algunas cosas participaron que yo desconozco mucho, pero no fue decisiva la participación de CONADI. (Dirigente miembro de pueblos 3)

51

Por otra parte, el principal aporte de CONADI se desarrolló en el espacio logístico, funcionando principalmente como asesor técnico y como “caja pagadora”.

...la CONADI ha tenido un papel vital, porque la CONADI es una institución pública que tiene larga data en relacionamiento con las organizaciones, con el mundo indígena y de trabajo con ellos, conoce los actores, conoce el ambiente en que se puede dar mejormente el diálogo con ellos, por lo tanto ha sido clave en todo lo que ha significado el diseño programático de dónde hacer las reuniones, lo que fue inicialmente, posteriormente todo lo que significa que en esas reuniones tiene que hacerse con protocolo de interculturalidad que ellos manejan mejor que nadie, ellos han estado incorporados y ellos en algunas regiones han sido los que están participando con la organización y con llevar a cabo el proceso, por lo tanto ha sido fundamental la participación de la CONADI y ha resultado bien en el sentido de que la CONADI ha dado su aporte en estos aspectos que son clave para llevar a cabo un proceso de Consulta. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

En este sentido práctico su rol fue de carácter fundamental, pero desde la mirada de los entrevistados y de acuerdo a la experiencia recopilada durante años trabajando con indígenas, su rol debió ser más activo y ligado a las formas y contenidos del proceso de

Consulta lo cual podría haber dado como resultado un proceso de Consulta con mayor pertinencia cultural y territorial.

Bueno, al principio, incluso en las primeros dos reuniones no teníamos ni siquiera derecho a opinión más que nada y posterior se definió una especie de apoyo técnico que consistía desde nuestros especialistas que teníamos acá en materia del convenio 169 que tenían que responder las preguntas que se formulaban en las consultas y otros apoyos, porque en las consultas no solo surgían las materias propias de la Consulta si no también temas de CONADI y todo lo atingente al mundo indígena, en eso teníamos que responder, entonces eso fue nuestra participación. (Funcionario CONADI 1 Araucanía)

Si bien la principal función de CONADI fue como “caja pagadora” de aquellas actividades desarrolladas por los SEREMIS en los territorios, una vez que el proceso comienza y las falencias en la implementación aparecen, CONADI facilitó “asesores interculturales” que cumplían el rol de generar diálogo entre la comunidad y los actores institucionales, traduciendo las reuniones a las lenguas de las comunidades y también cumpliendo otro tipo de tareas como facilitar los implementos necesarios para las reuniones y recibir a los asistentes.

CONADI para nosotros ha sido un ente facilitador de la producción, o sea ellos contratan a los... a los servicios que necesitamos, están ese día devolviendo los recursos y dependiendo de las personas que vayan, que yo he tenido suerte, nos ayudan... facilitador, facilitan el trabajo de las organizaciones, o sea hay algunos que los conocen hace mucho tiempo, yo creo que es fundamental que esté la CONADI. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

52

Pese a lo anterior, es importante destacar que la falta de protagonismo de CONADI no sólo está vinculado a voluntades políticas y presupuestarias, sino a las definiciones del Decreto 66, dónde se plantea que la función de CONADI en una Consulta es de asesoría técnica, así lo menciona uno de los funcionarios del Ministerio.

O sea, la CONADI en el sesenta y seis [Decreto 66] tiene un rol claro que es asociado a brindar la asistencia técnica profesional al desarrollo de la Consulta y dadas las necesidades en términos presupuestarios, lo que nosotros hicimos fue utilizar la glosa de la CONADI para inyectar recursos y desde ahí generar todo el aparato administrativo de entrega de recursos y puesta en marcha del proceso de Consulta misma. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 5)

Para algunos actores la ausencia de CONADI se notó sobre todo en las falencias del diseño inicial, específicamente sobre cómo llevar la primera etapa del proceso hacia las comunidades. Es necesario aclarar que CONADI como institución participó en el diseño previo a la primera etapa de la Consulta, sin embargo no existió participación de los Consejeros de CONADI quienes son la representación institucional de los y las comuneras de los territorios y por lo tanto, conocen la vida de las organizaciones y comunidades. En

el caso de la Región Metropolitana hubo participación del Consejero Marcel Colín durante el proceso de implementación, quien participó de algunas reuniones entre la SEREMI y una de las organizaciones de la comuna de La Florida. Una de las dificultades en esta participación es que los consejeros no estaban de acuerdo con la Consulta, lo que se asocia de parte de actores institucionales como uno de los motivos por los que no se les invitó a participar.

Ya pero tú de la CONADI piensa que nosotros presionamos, presionamos, para que hubiese una convocatoria previa a la consulta, que se convocaran consejos extraordinarios de la CONADI y costó, costó, y claro los consejeros de la CONADI no están de acuerdo con la consulta, entonces no los convencí, nadie los llamo, aló Juanito ven a tomarte un café, no, entonces no, veamos cómo lo hacemos, que salidas tenemos a eso me refiero yo con trabajo limpio. (Funcionario de Gobierno 1)

Pese a que el rol de CONADI se convirtió en un espacio de debate y especulaciones, su participación – que se fue incrementando a lo largo del proceso- fue evaluada de manera positiva debido a que su principal aporte fue convertir a la Consulta en un espacio con mayor pertinencia para las comunidades.

Ha ido in crescendo, en el sentido de aparte de brindar el soporte, o sea el soporte administrativo está dado desde acá pero, pero hay una relación dado que los recursos están en CONADI y los equipos técnicos de CONADI se han volcado al territorio a colaborar en los procesos de destrabe y de generación de diálogos a distintas comunidades a lo largo de todo el país. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 5)

53

Intendentes

En el caso de la región metropolitana, el intendente no es parte de los actores destacados. La participación de Orrego se centra en general a su rol como interlocutor entre el nivel central y la SEREMI de la región. Este elemento facilitó la posibilidad de generar cambios al diseño propuesto desde el nivel central del MDS, sin embargo no se sabe más de su participación.

Pero una vez que llegamos a las partes más de arriba, nos dieron la flexibilidad y ahí el Intendente Orrego, que es bien hinchapelotas, logró -en el buen sentido de la palabra- logró, jefecito, logró que tuviéramos esa flexibilidad para poder cambiar los días y las hora de reuniones. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

En el caso de otras regiones, se decidió que el encargado y cara política de la Consulta fuese el intendente y no el SEREMI. Esta situación se dio en regiones como Valparaíso, Metropolitana, Araucanía y Bío Bío. Aun así, es importante destacar que la cara técnica y quien debía aplicar el proceso son los SEREMI.

Sucede que, cuando diseñaron el proceso en el nivel central, en la unidad de asuntos indígenas, decidieron que había unas regiones en las cuales el encargado del proceso, el encargado político del proceso debía ser el Intendente, entre esas esta: Valparaíso, la Región Metropolitana, la Araucanía y Biobío si no me equivoco. Entonces el

*Intendente, le solicité el apoyo a la SEREMI para poder llevar el proceso de Consulta.
(Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)*

En la presente investigación, los registros que se utilizan sobre la participación del intendente de la Araucanía en el proceso de Consulta provienen principalmente de la observación realizada por nuestros investigadores en algunas reuniones de la región. En estos relatos se aprecia que -como una formalidad y parte del protocolo de las reuniones- asisten figuras como el Intendente, los gobernadores provinciales (Cautín y Malleco) y diferentes SEREMI de reparticiones públicas (estos últimos participan principalmente en el diálogo final regional).

Por otra parte, a través de las entrevistas se aprecia que el intendente Huenchumilla no se hace presente en el proceso de Consulta en general. Como menciona un entrevistado esto tendría relación con diferencias entre el intendente y el director de CONADI, de modo que su participación habría sido bloqueada del proceso.

No es que no quiso [participar], no le dieron los espacios porque hay todo un conflicto entre él y el director de la CONADI que se veía venir y que ahora aparece en el diario El Mercurio y va a seguir. (Asesor externo 2)

En opinión de algunos entrevistados pertenecientes al aparato institucional –para quienes no había un líder político que guiara el proceso en Araucanía- tanto el intendente como el director de CONADI hubiesen sido buenos candidatos para cumplir este rol, pues se mostraban como personas con experiencia en el tema y en la región.

54

Yo creo que haber dejado a la ministra o al subsecretario de desarrollo social, que por lo demás sin los conocimientos del tema además, yo creo que fue un error, sobretodo en estas condiciones, estabas en una instancia súper compleja de desconfianza, en un momento en que tenía el convenio 169 y los reglamentos recién saliendo y tenía que decidir si finalmente los derogo o no los derogo, que era parte del tema, entonces yo creo que deberían haber puesto a alguien como Huenchumilla, o el propio Jaime Andrade. (Asesor externo 1)

SEREMI

Los SEREMIS por ser la cara visible del MDS en regiones, tuvieron un rol protagónico en la implementación de la Consulta indígena. En los casos estudiados: Araucanía y Metropolitana, este rol fue central pues los intendentes delegaron su participación a los SEREMIS de desarrollo.

En el caso de la RM, la SEREMI desarrolló la labor de participar con las organizaciones indígenas desde las primeras reuniones del proceso. Labor en la que fue apoyada por una funcionaria que en algunos casos asistió en su representación a reuniones del proceso en diferentes comunas. Esto se debió a que el tema indígena no es la dedicación exclusiva del ministerio por lo que –al igual que la Ministra y el Subsecretario- la SEREMI debía también dedicarle tiempo a otras tareas.

Como mencionamos anteriormente los SEREMIS de desarrollo no necesariamente son expertos en tema indígena, por lo que tuvieron que ser capacitados y prepararse antes comenzar la etapa de implementación de la Consulta, tal como lo explica uno de los actores institucionales:

Ahora, bajada la información, tuvimos que capacitar a los SEREMIS, nuestros SEREMIS no estaban capacitados en temas indígenas. Son SEREMIS de desarrollo social, están vinculados a temas de pobreza y de exclusión. Y después tocamos el tema particular y especial: Consulta indígena. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Por otra parte, algo relevante que mencionan diferentes actores del equipo es que para algunos de los SEREMI este rol fue algo incómodo al inicio de la Consulta, principalmente porque no tuvieron incidencia en la planificación y diseño del proceso en general, por lo que existía la sensación de estar implementando un plan con el que no tenían relación. Junto con esto, en la implementación se dan cuenta de que el diseño era poco pertinente a nivel territorial y que por lo tanto, tienen que pedir que se generen cambios al modelo que se había estipulado inicialmente.

Nosotros cuando llegamos acá, nos decepcionamos sobre el trabajo que teníamos que hacer, porque nosotros ejecutamos todo lo que deciden otra personas, y lo que nosotros vemos en el territorio es que ese diseño, que es a nivel nacional, no tiene ninguna pertinencia regional, entonces nosotros somos los hinchas pelotas del Ministerio, primero porque los tenemos al frente y segundo es que por esencia somos hinchas pelotas, tenemos un Intendente que nos ayuda a ser hinchas pelotas, entonces todo el diseño, o sea nosotros tratamos de influir para el próximo año, en cómo se van a ejecutar los recursos, al final somos nosotros los que ponemos la cara. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

55

Otra dificultad en el trabajo de la SEREMI de RM y de los SEREMIS en general, fue el no manejo directo de los recursos en cada región, esto dificultó la gestión de las reuniones con las organizaciones indígenas del territorio, pues no sabían cuántas podían hacer y si los recursos darían a basto. En opinión de algunos de los actores entrevistados, CONADI debió hacerse cargo de la Consulta pues estos –en su función de “caja pagadora”- eran quienes manejaban los recursos tanto monetarios como la información de los territorios.

Sí, fue así exactamente, y las lucas no están establecidas tampoco, entonces nosotros no podemos saber cuántas reuniones podemos hacer, porque además lo ve la CONADI y son celosos con su información, entonces nosotros no sabemos si podemos hacer las reuniones que tenemos programadas o no. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Otro de los roles ejecutado por la SEREMI en la RM fue construir un registro y actas de sistematización de cada reunión. Además, se reunió con actores e instituciones indígenas de relevancia a nivel local, como por ejemplo: DIDECO y oficinas de asuntos indígenas, entre otros. Esto con el objetivo de hacer más pertinente su trabajo en las reuniones y

tener una idea de cómo entrar a implementar el proceso de Consulta en el territorio. Como menciona este actor institucional del equipo de seremi, no hubo una retroalimentación desde las instituciones más locales hacia arriba, se tuvieron que forzar esas instancias. Junto con esto, se menciona que también depende de la voluntad política de la seremía, el cómo se de esta relación con las instituciones hacia abajo.

Ministerio diseñan, regiones ejecutan y comunas hacen la pega, es terrible cachay. Entonces no hay una retroalimentación de abajo para arriba, nosotros hemos tratado de hacerla, lo tratamos de hacer con otros programas, nos reunimos con todos los DIDECO, para que ellos puedan decirnos: “qué es lo que estamos haciendo bien, qué es lo que estamos haciendo mal”, hacemos toda una sistematización, y vamos y catetiamos al nivel central y les decimos; que las bases, esto no puede ser, porque en la comuna después no tienen sueldo, no sé qué, pero es de hinchita pelota que somos - Y eso no sucede en todas la regiones tampoco, porque eso depende mucho de la seremía - De quien esté sentado en el escritorio, es que hay algunos que seguramente- Hay algunos que el tema indígena no tiene que a ver sido lo de ellos jamás y los metieron a hacer esto- Exactamente. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

En opinión de algunos de los actores institucionales, el rol que cumplía la SEREMIA de Desarrollo en Santiago fue mejorando durante el transcurso de la Consulta, la forma de llegar a las organizaciones se fue transformando en el camino, así como también la seguridad con que estos se enfrentaban su trabajo. Para el equipo de la SEREMIA existía la sensación de que eran los “malos de la película”, pues no querían ser recibidos en algunas organizaciones e incluso obtuvieron malos tratos por ser la cara visible de la Consulta en los territorios, por lo que todas las falencias del diseño recayeron en su trabajo.

Yo puedo dar una evaluación, y así se lo comentaba a la jefatura, en el sentido de que en un inicio, previo a comenzar el proceso, la primera reunión en las regiones, teníamos permanentes llamadas por correos, por teléfono, por todos los medios de los SEREMIS, preguntando todo tipo de detalles...Los SEREMIS han tenido un proceso de formación, de aprendizaje en lo que ha acontecido de este proceso y ahora en todas las etapas que se están llevando a cabo, como que uno los ve empoderados, absolutamente, desde lo que está pasando incluso con proyecciones de cómo va a actuar con el tema indígena en sus regiones, no en el ámbito solamente de Consulta sino también en otros ámbitos, yo creo que tenemos una evaluación positiva desde varios aspectos. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

En este testimonio es posible apreciar la flexibilidad con que las SEREMIAS pudieron establecer vínculos con las organizaciones. Los actores institucionales comentan que en un principio llegaron a los territorios con una idea de cómo querían manejar los tiempos y reuniones, sin embargo, durante el transcurso tuvieron que adaptar esto a lo que pedían las comunidades. Es muy común en esto el comentario “los pueblos indígenas tienen tiempos distintos” y formas distintas, por lo que en algunos casos tuvieron que seguir ceremonias y los tiempos que las organizaciones exigían.

No es su forma de funcionar, esto requiere de mucha conversa, mucha sentada, mucha sopaipilla, pero los tiempos no... el tiempo winka como dicen, no es el mismo de ellos y les da lo mismo no tener ministerio el próximo año, prefieren conversarlo, entonces más tiempo, porque creo que el decretada toda la flexibilidad, tenemos recursos, o sea todo el resto se ha dado, pero el tiempo es lo que nos apremia. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

Yo diría que también hubo que mejorar los elementos culturales de pertinencia, nos obligaron a mejorar los aspectos simples, sencillos, como la forma de organización de los espacios, los tiempos. A pesar que siempre dijimos que esto se sabe cuándo empieza pero no cuando termina, pero esa declaración cobro vida en las reuniones que tuvimos que hacer. La tradición oral versus la tradición escrita se vio también muy claramente el tema de que, de cómo hubo que ajustar esto. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 1)

Durante la implementación, el rol de los SEREMIS también se vio dificultado por un tema bastante común y previsible: las organizaciones querían hablar sobre otro tipo de demandas de carácter histórico como son el territorio y las aguas. Frente a esto, era posible apreciar que no todos los SEREMI tenían conocimiento sobre dicha discusión, pues su capacitación había girado más bien en torno a la implementación de la Consulta y por ende, sobre el Convenio 169 y el Reglamento 66. En este sentido, es posible comprender el descontento de los consultados cuando los SEREMI no lograban enfrentar de buena manera y entregar una respuesta afín a lo reclamado por las comunidades.

57

[...] en el fondo el seremi de desarrollo social representaba al Estado en este proceso (Funcionario Equipo Asesor Consulta 1).

Por otro lado, el rol de la SEREMIA de Desarrollo Social en la Araucanía no solo tuvo relación con aspectos políticos y técnico –como metodología y logística- sino que también, con ser la cara visible frente a las comunidades y el organismo responsable de tomar las decisiones de mayor complejidad que se presentaron en el proceso de Consulta.

Su rol en el proceso de Consulta es la implementación operativa, logística, política y práctica de todo el proceso de Consulta, desde la implementación hasta la intervención en algunos aspectos logísticos, operativos para darle contenido al convenio 169 y esencialmente contribuir también a que el espíritu y el estándar del 169 quede resguardado en cada una de las etapas del proceso. (Funcionario Ministerio de Desarrollo Araucanía 1)

Es importante recordar a este respecto que la SEREMIA de Desarrollo en todas las regiones cumplió el rol de implementador, pues todo el diseño metodológico se creó a nivel central desde la sede del Ministerio de Desarrollo Social en la Región Metropolitana. Como menciona este actor, luego de creado el diseño y de haber comenzado la Consulta se desarrolló un proceso de retroalimentación hacia al nivel central, que como se mencionó anteriormente se hizo sobre la marcha.

Nos tocó todo el desarrollo de la implementación, el diseño le correspondió a los niveles centrales del ministerio y hubo un proceso interactivo y bilateral para ir corrigiendo algunos aspectos de la formulación, pero esencialmente la implementación fue en materia del diseño de una estructura central y nos correspondió además toda la implementación operativa a escala local, a escala regional, ese fue nuestro rol y por supuesto las orientaciones, como enfocar, como definir, como generar la expresión de las voluntades del pueblo Mapuche y que se entendiera también el mensaje de la buena fe con lo que está inspirado y generar las confianza para que el proceso se diera de la forma más abierta y legítima. (Funcionario Ministerio de Desarrollo Araucanía 1)

Municipios

El rol de los municipios en el desarrollo de la Consulta Indígena se manifestó principalmente a través de dos instancias: las Oficinas de Asuntos Indígenas y de los encargados de DIDECO. Estos órganos actuaron como fuente de información relevante y pertinente sobre la población indígena de cada municipio, pues al tener un contacto continuo y cercano con las personas y organizaciones del territorio, tenían la información actualizada y la experiencia de trabajo. En el caso de la Región Metropolitana, los municipios no solo facilitaron información, sino que espacios para el desarrollo de reuniones.

Lo que estamos haciendo son reuniones con organizaciones, y con municipios, con encargados, nos juntamos con todos los encargados de asuntos indígenas de todos los municipios, y con ellos estamos trabajando y estamos bajando la información comunalmente, para después hacer un encuentro con todos ellos, para ver cómo vamos a hacer la etapa de deliberación. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 2)

58

Según lo establecido en el Decreto 66, los municipios no tienen participación en las consultas e inclusive, como institución, no son entes de Consulta, de modo que la participación municipal en esta ocasión tiene que ver con la adaptación del diseño hacia una lógica territorial y también, a la necesidad de recurrir a información actualizada y útil a la implementación.

Por otro lado, en algunas de las primeras reuniones desarrolladas en la Araucanía participaron funcionarios municipales como apoyo a la jornada, esto ocurrió en aquellos municipios en que hubo coordinación previa con la SEREMIA de Desarrollo Social o en aquellos que decidieron colaborar manera voluntaria.

Para algunos miembros de pueblos originarios, la participación de los municipios en la Consulta era un quiebre a las reglas que establece el Decreto 66. Para estos, la participación de funcionarios municipales se traduce como una confabulación entre los municipios y el Ministerio de Desarrollo social, con el objetivo de desarrollar y legitimar la Consulta. De acuerdo a lo anterior, los entrevistados también plantearon una visión

negativa respecto de los aportes municipales tales como sedes, transporte u otras instancias, pues el municipio no es un ente de Consulta.

En contra también de Manuel Salas, que es el alcalde de la ciudad de Nueva Imperial, porque la colusión y la confabulación eran tan notable y evidente que vulneraba sus propias reglas haciendo que los municipios participaran activamente en el proceso de Consulta y el propio Decreto Nº 66 dice que las municipalidades no son entes de Consulta, es decir no tienen competencia institucional para desarrollar procesos de Consulta y en ese marco pusimos un recurso de apelación en la corte que vino a significar que el municipio tuviera que retirar su aparataje, retirar su máquina institucional, pero debemos denunciar que solapadamente igual mantuvieron fondos y recursos tanto económicos como de infraestructura para desarrollar Consulta en las comunidades. (Dirigente miembro de pueblos 1)

Hubo quienes vieron con buenos ojos el apoyo desde el nivel comunal, los municipios formaron parte de esta Consulta, aportando datos e información sobre las comunidades al Ministerio, pues se mostraba como un ente más cercano al territorio que el Ministerio y sus servicios.

Por lo tanto, vemos que hay una distancia entre la percepción de los miembros de pueblos indígenas y los funcionarios de gobierno respecto del rol del municipio en el proceso de consulta, unos viendo con desconfianza su labor y los otros agradeciendo el apoyo logístico para poder acercarse de mejor forma a las comunidades de las distintas localidades.

59

Asesores interculturales o equipo técnico de la Consulta

Los asesores interculturales o miembros del equipo técnico de la Consulta son considerados como actores relevantes al interior del proceso desarrollado en la región de la Araucanía. Si bien en todas las regiones hubo presencia de miembros de este equipo, al mirarlo de manera comparada con la región Metropolitana es posible observar que en Araucanía el cumplimiento de este rol fue más necesario, tanto como intermediadores y como asesores interculturales, por el manejo que estos tenían del *mapudungun*. Es importante destacar que en Araucanía y otras regiones, los asesores interculturales eran también dirigentes indígenas contactados y contratados por el Ministerio de Desarrollo Social para que apoyasen el proceso de Consulta cumpliendo distintas tareas.

Tal como relata un funcionario de la SEREMI de Desarrollo Social de Araucanía, los asesores interculturales fueron contactados a través de registros municipales, las gobernaciones, CONADI y otros, como por ejemplo partidos políticos.

[El entrevistador pregunta si era gente vinculada a la SEREMI] No, gente de las comunidades, hicimos un proceso de sondeo entre los municipios, las gobernaciones, el conocimiento de CONADI del territorio nacional y del sector sur y de ahí surgieron los nombres. (Funcionario Ministerio de Desarrollo Araucanía 1)

Como relata unos de los miembros de este equipo, cuando fueron invitados a participar y apoyar el proceso de Consulta fueron convocados por su calidad de dirigentes Mapuche o miembros de pueblos originarios con trayectoria política, pero con la finalidad de trabajar como funcionarios de gobierno al interior del proceso. De acuerdo a lo anterior, algunos dirigentes se propusieron como objetivo cumplir esta tarea pero con la finalidad de colaborar con su pueblo, por lo que la dualidad de roles: dirigente / funcionario, dificultó el desarrollo de su rol.

Nosotros fuimos invitados a participar de este proceso, puros dirigentes Mapuche y dirigentes sociales, de diferentes partes. Yo lo primero que aclaré con los hermanos Mapuche que venían como facilitadores, entonces yo le dije, mira nosotros tenemos que colegiar esto, primero nosotros venimos a apoyar la Consulta, y cuando nos dijeron que nosotros éramos funcionarios, yo les dije a todos, yo no me siento funcionario, yo me siento una mujer Mapuche que viene a trabajar por este proyecto que es un anhelo que teníamos de muchos años y que la Presidenta de la República en su campaña lo acogió y ella se comprometió a crear estas instancias en el marco del convenio 169, por lo tanto, yo no me siento funcionaria, yo me siento una profesional, dirigente y Mapuche que está apoyando este proceso. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

En Araucanía, algunos de estos dirigentes se caracterizaban por pertenecer a partidos políticos afines al gobierno. Dentro de estos, había miembros del Partido Socialista (PS), Partido Comunista (PC) y Partido Por la Democracia (PPD). Esta vinculación entre dirigencias y partidos políticos, otorgaron cierta legitimidad al proceso, toda vez que estos asesores se presentaban frente a las comunidades como un bloque que apoyaba al gobierno y que además estaban legitimadas por sus comunidades de base.

Todos somos dirigentes decían y somos políticos, o sea un partido político nos respalda, pero de políticos, políticos no todos son, entonces cuando nos presentamos, porque yo fui la primera que dije en una reunión entre nosotros, aquí tenemos que presentarnos quién es quién, tenemos que conocernos, tenemos que decir quiénes nos mandaron, por qué llegamos hasta aquí, para qué vinimos y quién está detrás de nosotros, por supuesto que nadie quería decir nada, salvo después uno que quiso decir 'sí yo también', éramos dos ya, y yo dije, lo que soy, no, muchos me conocían, casi todos me conocía, y contentos porque yo estaba, todos saben que soy comunista por lo tanto el partido comunista me mandó aquí, yo vengo a cumplir una misión, porque mi partido es de la Nueva Mayoría, nosotros tenemos un compromiso aquí y este compromiso tenemos que sacarlo adelante. Y algunos solamente se declararon, de los 11 [Miembros del equipo]. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Las tareas que cumplió este equipo en Araucanía, consistieron principalmente en generar el proceso de convocatoria en los territorios, contactar a los dirigentes Mapuche que para ellos eran los “más relevantes” de la región y por último, para informar sobre el proceso que se iba a iniciar en el mes de septiembre del 2014.

Todo lo que es convocatoria, primero apoyé el proceso de convocatoria para la primera reunión, la entrega de información, todo lo que era la convocatoria de Temuco, la ruralidad de Temuco, las organizaciones de Temuco, tomé contacto con los dirigentes. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

En este proceso, a cada asesor se le asignaron territorios de la región, donde el trabajo algunas veces se realizó en grupos o parejas, con la finalidad de realizar la convocatoria. Los roles de estos dirigentes/funcionarios tenían relación con la labor de “intermediar” entre el equipo técnico expositor y los dirigentes y asistentes a las convocatorias en todos aquellos temas que no quedaran claros para los consultado y específicamente, apoyar por medio del uso del *mapudungun*.

Y nuestra función principalmente se basa en una asignación de comunas, que en este caso yo tengo cinco que está Ercilla, Collipulli, Lautaro, Angol, Renaico, pero también he apoyado Purén, Temuco y las que se compete, Melipeuco, Curacautín, donde uno tiene conocidos uno va a apoyar, pero uno tiene cinco, unos tienen dos, otros trabajan entre cuatro, es variable el tema y otros tienen la misma cantidad que uno o más que la cantidad mía, y bueno, esas comunas son más o menos las más conflictivas tengo más conocidos pal tema pa' poder manejar la distinta situación, y nosotros nos contactamos con los dirigentes que es la parte del proceso, les informamos, hay una resistencia para ese tema pero por falta de conocimiento a lo que se va y muchos se restan de participar. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

61

El equipo asesor también cumple la función de informar a la autoridad regional -en este caso el SEREMI- sobre los territorios en que se presentaron mayores dificultades y resistencias al proceso de implementación de la Consulta. Se muestra en el relato de algunos miembros del equipo que -aunque no era parte de sus tareas- proponen mecanismos para solucionar ciertos problemas que se presentan en el camino, como temas de traslado, horarios, entre otros.

Esas sugerencias que nosotros como equipo veíamos, pero que también muchas sugerencias también nosotros las tomábamos de los territorios, que se transmitían a nuestro jefe, entonces eso también era un tema que nosotros vimos que no se podía resolver acá, porque desde acá las instrucciones eran solo llevar a cabo la Consulta de acuerdo a como se entregó el diseño. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

En el caso de la Araucanía se aprecia que uno de los motivos que permitió que la Consulta se haya podido terminar y se lograran establecer acuerdos, tiene que ver con la participación de este equipo. Además del rol técnico que estos efectuaron, tenían un gran compromiso político con el proceso y el gobierno, por lo que querían que el proceso saliera adelante. Mostraban interés por que se hiciera un trabajo de calidad y de equipo, convocando a distintos actores institucionales a participar del proceso para mejorarlo. Como relatan miembros del equipo, estos tuvieron un trabajo más cercano con quienes

estaban participando de la Consulta, desde su mirada eran reconocidos por estos en las instancias de reunión como miembros de pueblos más que como funcionarios de la Consulta. Sin embargo, se menciona que a la hora de los reconocimientos el equipo de asesores fue invisibilizado y no se explicitó su importancia en el proceso.

En cada reunión que teníamos, no técnica, de equipo lo manifestábamos, y yo era la que más decía, esto es un trabajo político, es un compromiso político, tenemos que hacer participar a toda la gente que se siente gobierno, a los alcaldes de la Nueva Mayoría, a los concejales, a los SEREMIS, a todo el mundo, y no acudieron. Yo en esto quiero salvar un poco al SEREMI, porque él tuvo reuniones con los alcaldes, tuvo reuniones con el gobierno, con la Nueva Mayoría, pero ellos no aportaron y el trabajo de terreno, el trabajo de convocatoria, el trabajo de conversar con la gente fuimos nosotros los dirigentes que estábamos trabajando en este equipo, pero a la hora de los quibos, tu estuviste en alguna Consulta, nosotros éramos invisibilizados, salvo el saludo en algunas ocasiones en mapudungun. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

El doble rol dirigente/funcionario desarrollado por los asesores tuvo como efecto una importante presión tanto de parte de las comunidades -quienes esperaban que actuaran en su favor-, como desde la institucionalidad -quienes esperaban que cumplieran su rol como funcionarios de gobierno y actuaran en favor de la SEREMI-. Por otro lado, los demás funcionarios de gobierno criticaban a los miembros del equipo de asesores, por actuar como miembros del pueblo Mapuche y no exclusivamente como funcionarios de gobierno, frente a lo cual ellos respondían que primero ellos eran Mapuche, y por eso estaban ahí, para ser un facilitador del proceso para su pueblo.

Finalmente, de los 12 asesores interculturales que fueron contratados en un principio por el Ministerio en la región de la Araucanía, al terminar la Consulta quedaron solo tres, pues, relacionado a esta dificultad de roles algunos fueron desvinculados y otros no quisieron continuar participando del proceso.

Y eso me duró dos meses, me dijeron ‘de un paso al lado, está al lado de los Mapuche, usted no está al lado nuestro de la seremi, por lo tanto se va, de un paso a lado’, lo hicieron con otro lamngen de Lonquimay, que no duró ni cinco días, porque el lamngen tampoco se sintió, él era dirigente, y otro lamngen bueno también cometió un error pero tampoco era causal de despido. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Esta misma dualidad del rol permitió que estos funcionarios tuviesen una postura más crítica frente al proceso, dando cuenta de esto a través de las sugerencias que hicieron en términos de metodología, la pertinencia cultural, territorial y actos concretos.

No, de hecho hemos sido muy críticos, hemos sido tres partes del equipo que hemos estado en contra de dos decretos particularmente que es el Decreto 40 y el Decreto 66, el cual emitimos un informe políticamente hablando, bueno por estar metidos en

este cargo no lo podemos hacer públicamente, pero si hemos agotado todas las instancias a través de la intendencia, de la Seremi de Desarrollo social donde estamos parados en este minuto y hemos tratado de llegar hasta la Presidenta. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

En síntesis, respecto al rol que cumplieron los asesores interculturales, se aprecia que fueron muy relevantes en el desarrollo de la Consulta, debido al aporte que significó su participación para poder mejorar el proceso. Junto con esto, se sabe que estos eran apoyados por los miembros de pueblos en las diversas reuniones, por lo tanto considerados como intermediadores válidos.

Instituto Nacional de Derechos Humanos

El Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH- tiene por finalidad promover y proteger Los Derechos Humanos de las personas residentes en Chile. De acuerdo a lo anterior, el INDH es invitado por la ministra Villegas a cumplir el rol de observador de la Consulta Previa Nacional desde una perspectiva de Derechos. Como resultado de este proceso, el Instituto publicó un documento titulado: *“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”*, donde se plasman las fortalezas, debilidades y recomendaciones que la institución identificó en la implementación.

A continuación destacaremos algunos elementos identificados por el INDH y que no han sido revisados por nosotros en este informe:

- Falta de prolijidad y pertinencia metodológica del proceso, donde –por ejemplo- en una misma localidad se realizaron de manera paralela reuniones de consulta por MDS y otras por CNCA, generando confusión en la convocatoria. Lo anterior, dio cuenta de la escasa experiencia por parte del Estado en el desarrollo de procesos participativos.
- La exclusión de los miembros de la comunidad Afrodescendientes –pese a ser reconocidos como pueblo tribal por el Convenio 169 – da cuenta de un trato diferenciado desde el Estado hacia los pueblos residentes en Chile.
- La utilización del Decreto 66 da como resultado la oposición de organizaciones y comunidades indígenas frente al proceso de Consulta. Frente a esta situación, la ministra Villegas y el Ministro de Medio Ambiente Badenier, anuncian la revisión de los reglamentos de consulta, situación que hasta el día de hoy –casi 2 años después- no ha sido resuelta.
- La “buena fe” tiene por finalidad generar confianza entre las partes, situación que no se vio reflejada en la implementación de la Consulta desarrollada por MDS donde el INDH destaca situaciones como: presencia de carabineros en las cercanías de los locales de Nueva Imperial, Ralco, Tirúa y Ercilla, entre otras. Respecto de

esto, el informe plantea lo siguiente: *“Las situaciones descritas dificultan el alcance de los estándares de DD.HH., especialmente en lo que dice relación con la buena fe. Los hechos afectan negativamente las condiciones propicias para el diálogo, y no contribuyen a superar las desconfianzas”*.

- Otro elemento destacado a lo largo del informe, es que el MDS no dio respuesta a diferentes oficios y solicitudes de información realizadas tanto por el INDH como por organizaciones y comunidades indígenas. Frente a esto, es necesario destacar que en el marco de este proyecto de investigación, ICSO solicitó información que no fue entregada por la institucionalidad, limitando la transparencia del proceso.
- Por otro lado, los miembros del Concejo de CONADI y otras organizaciones representativas del mundo indígena –como por ejemplo la Identidad Lafquenche– deciden restarse del proceso en diferentes etapas de la implementación. Respecto de esto, el INDH plantea que la Consulta llevada a cabo por MDS no logra convocar a los miembros de los pueblos a ejercer su derecho a participar y además, destaca la responsabilidad de los pueblos respecto de definir sus instituciones representativas.
- El INDH denuncia que en las reuniones que presenció – 33 encuentros en 7 comunas, en diferentes etapas– se priorizó la discusión respecto de la medida referente al Ministerio de pueblos Indígenas y se dejó en segundo plano el debate referente al Consejo de los Pueblos.
- En base a la información entregada por organizaciones, el informe plantea que en el Encuentro Nacional el ministerio no facilitó ni permitió la presencia de asesores técnicos, no garantizando un espacio de simetría al interior del debate.
- Algunas organizaciones interponen recursos de protección contra la ministra Villegas por diferentes situaciones, en el informe se destacan las siguientes: no se respetaron los acuerdos territoriales y se desconocía la metodología a través de la que se seleccionaron las delegaciones que participaron del Encuentro Nacional.

Consultora externa

El Ministerio de Desarrollo contrató productoras externas con la finalidad de cumplir –en conjunto con CONADI– ciertas tareas asociadas al área logística del proceso, es decir: la organización de las reuniones, la inscripción en las listas de asistencia, proveer de calefacción a los locales de Consulta, entrega de materiales (carpeta y lápices) y alimentación de los asistentes (Desayuno: café y pan con mortadela; Durante el día: sopaipillas y mate en vasos desechables; Almuerzo: arroz con pollo). Además, estaban encargados de garantizar los implementos necesarios para el buen desarrollo de las

exposiciones y la ambientación del espacio (parlantes, mesas, computadores, data show, etc).

Desde la perspectiva de nuestros entrevistados, el equipo de la consultora mostraba experiencia en el tema indígena, específicamente a lo asociado a Consulta. Destacando su experiencia de trabajo tanto en comunidades, como también en otras experiencias internacionales de Consulta Indígena. Además, la empresa realizó un seguimiento a la implementación en Chile del Convenio 169 de la OIT.

Bueno porque nosotros primero trabajamos 169 directamente con las comunidades, por lo tanto tenemos un equipo que está muy presente en las comunidades y que durante muchos años esperamos que se hubiera hecho una Consulta, que hicieran Consulta, una vez que se aprobó el 169 y por tanto hemos seguido muy de cerca cómo ha sido el proceso del convenio 169 y no sólo en la Araucanía que es fundamentalmente, sino que en las regiones aledañas. (Asesor externo 2)

La consultora también cumplió un rol en la implementación de la Consulta, como lo describe este entrevistado. Se hicieron sugerencias sobre cómo se debía realizar la Consulta en el territorio. Sin embargo, estas sugerencias no se tomaron en cuenta y finalmente el Ministerio de Desarrollo Social hizo el trabajo como ellos lo habían planificado.

No, más directamente nosotros, fundamentalmente, hicimos una sugerencia de cómo debiese llevarse a cabo la Consulta e hicimos propuestas y esto le ha convenido fundamentalmente al Ministerio de Desarrollo Social, uno es una persona, un experto, que además tiene está inmiscuido en la realidad yo estoy en la Araucanía a lo menos dos veces por mes y tanto sé qué pasa y qué no pasa, o más o menos no, y por lo tanto hicimos alguna, hice algunas sugerencia respecto de cómo debiera ser la Consulta y hasta ahí llego nuestra participación. (Asesor externo 2)

65

Parlamento

Los miembros del parlamento son parte de los actores que si bien tienen intereses en los debates que se producen al interior de las consultas indígenas, no pueden participar ni directa, ni activamente en el proceso de Consulta Indígena. Pese a esto, algunos de nuestros entrevistados dan cuenta de la influencia y participación que tanto senadores como diputados, podrían tener no solo en el espacio legislativo, sino que en el debate que en ese momento se estaba desarrollando.

Yo estuve en la comisión del parlamento donde la gente de la derecha decía eso, entiende, y he estado en otras reuniones de los parlamentarios donde precisamente dicen eso, exactamente lo mismo, la gente de derecha dice lo mismo, ni los indígenas quieren consulta, para que están gastando plata, para que están gastando tiempo. Porque la derecha tiene interés de que no se haga la consulta para poder desarrollar sus proyectos de inversión sin consulta, y lamentablemente la gente nuestra, la gente indígena, le sigue el cuento, no logra hacer la distinción y también dicen no queremos consulta, cuando el tema

va por otro lado, o sea modifiquemos, derogemos los reglamentos, que es perfectamente legítimo, que el gobierno también lo quiere. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Ellos tienen, la dirigencia indígena, relaciones con los parlamentarios en análisis de tema, en reuniones que los convocan, por lo tanto hay una..., no es un desconocimiento completo de un mundo de los parlamentarios con el mundo indígena, no, no, como ellos están abocados territorialmente también, tienen mucho conocimiento de lo que acontece en los distritos de alta presencia de comunidades y de harta presencia de organizaciones indígenas. Por lo tanto no es una situación muy distinta, entonces yo creo que el parlamento va a tener una riqueza de insumos, que yo creo, la va a utilizar de manera adecuada. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

Tal como sabemos, los procesos de Consulta Indígena en Chile no tienen carácter vinculante, por lo que existe el constante temor de que el proyecto final sea modificado en el debate parlamentario y que, por lo tanto, el proyecto que resulte de ese proceso sea diferente a las aspiraciones y planteamientos surgidos desde las comunidades y dirigencias que participaron.

De acuerdo a lo anterior, parte de la resistencia de las organizaciones frente a la utilización del DS. 66 está vinculada a la idea de que no existe mecanismo legal que permita proteger el proyecto creado en conjunto con las comunidades.

Por otro lado, y comprendiendo que la consulta es exclusivamente indígena, algunos actores mencionan que al momento en que comenzó el proceso de Consulta los parlamentarios debieron haberse involucrado en lo que estaba ocurriendo con el proceso y también, con los temas que se estaban discutiendo para así desarrollar un mecanismo de fiscalización y al mismo tiempo, tener conocimiento de los debates que se estaban dando.

Yo creo que ahí también hay un trabajo que no se ha hecho, un trabajo con los parlamentarios y con las propias comunidades, está bien tú tienes grupos radicales que siempre te van a decir que no, de acuerdo, pero en ciertos aspectos consensuarás ciertas cosas y otras no, porque el riesgo que tú, otra vez que tengas un proyecto como el 66 absolutamente deslegitimado al final, un proyecto del ministerio no sirve para nada, o sea para que hiciste todo esto. (Funcionario de Gobierno 1)

Percepciones sobre la Consulta y las medidas a consultar

Relacionado a la etapa de diálogo en donde ambas partes se encontraban para negociar, actores que participaron desde el lado institucional pero que pertenecen a pueblos, mencionan que las medidas a consultar en este proceso eran temas que no involucraban conflicto, pues en su opinión la creación de institucionalidad era una demanda que venía

desde los pueblos indígenas. Así lo menciona un miembro de pueblo que participó en la creación del programa de Gobierno de Michelle Bachelet en tema indígena.

Entrevistadora: Y respecto al consejo de pueblo, porque usted me decía además que trabajo en el programa para la presidenta Bachelet, en ese programa, ¿El consejo iba como demanda de las comunidades o surgió como idea del gobierno?-

Dirigente: No, iba como demanda de las comunidades, todo lo que está en el programa ha sido como una síntesis. Bueno nosotros queríamos colocar más cosas, pero tú comprenderás que un programa de gobierno son 4 años y obviamente en cuatro años también se colocó en el programa lo que más o menos se podía hacer. Y nosotros como dirigentes Mapuche que participamos en este proceso queremos cumplirle a la gente, o sea yo el día de mañana quiero llegar al campo, a mi comunidad y decir mire, cuando yo participé en la elaboración de este programa, le prometimos un ministerio, un consejo del pueblos, un nuevo trato hacia el pueblo mapuche, la vigencia de los tratados internacionales, prometimos solución en alguna medida al tema de las tierras, hablamos mucho de enfrentar el tema capital que es el agua, de los caminos y del desarrollo productivo, todos esos elementos están en alguna medida contemplados dentro del programa de gobierno. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Del mismo modo, un actor institucional menciona que el tema del Ministerio de Pueblos indígenas no debió ser un tema que generara negativa, pues lo considera necesario.

Porque hoy día tenemos una CONADI que prácticamente está, débil para los tiempos actuales. Está deslegitimada, además, entonces por eso que se optó, y fue una decisión política que se optó, sacar adelante esta nueva institucionalidad, sabiendo a que por ejemplo hoy día la aplicación del 66, en estas dos institucionalidades, afecta casi nada a derechos pueblos indígenas. ¿Por qué no? Porque un ministerio es una institución del Estado y que va a tener lo mínimo que todo ministerio, va a tener una subsecretaría, va a tener, un departamento de finanza, jurídico, de divisiones de trabajo, SEREMI, y ese tipo de cosas. No creo que hoy en día exista un indígena serio que me diga que el ministerio no es útil para los pueblos indígenas. El ministerio es necesario para los pueblos indígenas. El ministerio fortalece los derechos de los pueblos indígenas, el ministerio en el fondo permite que se tome de mayor consideración las demandas de los pueblos indígenas y transformarlo en políticas públicas. Entonces hoy día el ministerio, prácticamente no debiera generarse una negativa de los pueblos indígenas, los concejos bueno, varios, podemos tener diferencias ideológicas respecto de cómo funciona. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

67

Sin embargo, desde actores del mundo indígena se presentaban cuestionamientos, pues consideraban que estas propuestas habían sido unilaterales.

...nos coordinamos acá con [Menciona a otro miembro de pueblos] y con otras personas para marcar una posición de rechazo a la consulta en su metodología, en sus principios y en su oferta, porque la situación de consulta que se desarrolló en Chile respecto de la creación del Ministerio de asuntos indígenas y el consejo de pueblos indígenas no contó con el consentimiento previo, libre e informado que está contenido en los principios fundamentales del propio convenio, por lo tanto cuando no cumple el consentimiento

previo, libre e informado, es un acto de mala fe, y bajo los principios del derecho entonces sería un acto irregular, por otro lado, la creación del Ministerio de asuntos indígenas no es una propuesta que surge desde los pueblos indígenas ni desde el mapuche en particular, sino que es una propuesta del gobierno para los pueblos indígenas, por lo tanto es unilateral y no se está tampoco cumpliendo con la esencia del convenio. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Así, vemos que si bien se plantea que en el proceso de creación de la agenda programática del Gobierno de Michelle Bachelet en tema indígena hubo participación de dirigentes, estos no representaban la voluntad de todos.

También actores externos al Gobierno - que participaron en la organización de la Consulta- cuestionan la legitimidad de éstas propuesta, por ser un proyecto construido desde el Estado y no desde los pueblos indígenas. Por otro lado, para los actores institucionales, el procedimiento está muy bien hecho y no se cuestionan la legitimidad de los resultados.

En la Araucanía específicamente, y relacionado a la etapa de deliberación interna, y por tanto a las medidas consultadas, existieron ciertos puntos en la discusión que requirieron mayor reflexión.

- 1) Desde la mirada de miembros de pueblos originarios, en este caso Mapuche, se pensaba que las medidas que proponía el gobierno tenían una lógica unilateral, refiriéndose a que éstas fueron construidas por la institucionalidad y no habían sido creadas con participación de los pueblos originarios. Por lo que se negaron a participar en un proceso donde se les pedía opinar y legitimar un proyecto que no los representa.

68

Como menciona un dirigente Mapuche, al presentar a consulta medidas de estas características, no se cumple con los requisitos planteados en el convenio 169 de la OIT:

Bajo los principios del derecho entonces sería un acto irregular, por otro lado, la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas no es una propuesta que surge desde los pueblos indígenas ni desde el Mapuche en particular, sino que es una propuesta del gobierno para los pueblos indígenas, por lo tanto es unilateral y no se está tampoco cumpliendo con la esencia del convenio. Y el consejo de pueblos indígenas es irrelevante en el sentido que si existe el ministerio, ¿Para qué tener el consejo?. (Dirigente miembro de pueblos 2)

- 2) Otro tema que se discutía sobre las medidas era su pertinencia temporal. En opinión de miembros de pueblos originarios, estas medidas se encontraban desfasadas en términos temporales, pues el Ministerio de pueblos era una propuesta por la que se venía luchando desde la discusión de la Ley indígena en el gobierno de Aylwin. Así, como menciona este miembro de pueblo Mapuche a continuación, hoy en día los temas que interesan a los

pueblos originarios y en específico al pueblo Mapuche están asociados a las demandas históricas de tierras, como la autodeterminación y el auto gobierno.

Aparte que hay otra cosa que es necesario de señalar en esta entrevista, la oferta del ministerio es una oferta desfasada a 100 años luz de la realidad internacional, o sea, en los años 80, nosotros teníamos propuestas que hoy día se nos dice que pueden ser aprobadas, en los 90 los Mapuche pedían un ministerio, les crearon la CEPI, mantuvieron su postura de ministerio y les crearon la CONADI, hoy día le quieren eliminar la CONADI para ofrecerles el ministerio, cuando ya los Mapuche ya son titulares del derecho a la autodeterminación y al autogobierno, hoy día nosotros no necesitamos ministerio, hoy día queremos hacer el autogobierno, esa es nuestra vía, porque el autogobierno está reconocido en la ONU. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Ministerio de Pueblos Indígenas

El Ministerio de Asuntos Indígenas fue visto por los actores institucionales como la medida más fácil de consultar dentro de las dos llevadas a proceso, esto porque consideraban que era una propuesta que sólo traería “beneficios” a los pueblos originarios considerando el agotamiento de CONADI como la institución encargada de la temática indígena.

Aun así, desde algunos actores de pueblos indígenas la medida es cuestionada pues desconfían de la intención que llevaría detrás la creación de un Ministerio. En opinión de algunos actores del pueblo Mapuche esta medida sería solo una medida política de opresión, para tener mayor control sobre los pueblos indígenas y calmar las aguas, y por tanto no estaría enfocada en su beneficio, sino en el beneficio del Estado.

69

“...y este gobierno en realidad ha hecho absolutamente oídos sordos a lo que la gran mayoría de los Mapuche está rechazando, porque desconocemos absolutamente cuál es la intención de la creación de un ministerio puesto que los Mapuche nos hemos sentado a decir mire nosotros queremos cambiar esto y queremos un ministerio, cuando hicimos la ley indígena fue así, nosotros, Mapuche tuvimos la iniciativa de decir que no queremos esta ley, no queremos este decreto y queremos que se transforme en una ley y formamos la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, entonces a mi cada vez creo que en tiempo de, se habla mucho de la participación y la democracia, pero para nosotros el Mapuche, nosotros no vemos esa participación, no vemos esa democracia tan anhelada, tan públicamente repetida por los actores políticos de esta sociedad, entonces de ahí que hoy, cuando se nos ofrece, se nos está ofreciendo un ministerio, un ministerio que no sabemos para qué es, si es para tener mayor control sobre nosotros, mayor domesticación hacia el pueblo Mapuche, cuando los Mapuche cada vez ya es conocido por este gobierno y por el otro, los Mapuche estamos en una reflexión de tener cada vez mayor grado de autonomía, y esto nos atañe, nos va absolutamente a dañar nuestra libertad que queremos como mapuche para ver un desarrollo que es propio nuestro, porque uno se imagina, a ellos les cuesta mucho saber lo que nosotros como Mapuche queremos, o sea no es que no puedan, yo creo que no quieren entender nuestra postura como Mapuche, no quieren entender que nuestra cultura, que nuestra lengua, que nuestro territorio siga siendo nuestro y que tengamos viva nuestra voluntad de seguir adelante, que los jóvenes

Mapuche de hoy cada vez más se sienten identificados con la realidad que somos como Mapuche, como pueblo, creo que gran parte de lo que ya hemos conversado, [Nombrar a otro dirigente] se ha expresado respecto de cómo fue, como fueron esos días que vinieron a Imperial por un tema de consulta, donde los Mapuche, la mayoría de los dirigentes nuestros no estaban convocados, eso absolutamente evidente, se puede comprobar con documentos, el único que hizo invitación de gente partidaria del sistema, fueron al gimnasio, al cual nosotros de alguna forma quisimos observar y rápidamente tuvimos que retirarnos porque nosotros no podíamos participar de algo que no conocemos. (Dirigente miembro de pueblos 1)

La propuesta inicial presentada por el gobierno -como lo describe uno de los actores institucionales- consistía en un organismo que tuviese presencia regional, encargado de velar por la evaluación y diseño de políticas públicas enfocadas en pueblos indígenas, y además, debería cumplir algunas de las funciones actuales de CONADI – no menciona cuáles serían estas funciones-. Se menciona que en el proyecto consultado no se dejó propuestas establecidas, sino que abiertas a revisión. Sin embargo por tratarse de un Ministerio había cierta institucionalidad con que se debía cumplir, como por ejemplo la presencia de una subsecretaría, SEREMIS, divisiones de trabajo y departamento de finanzas. Desde la perspectiva de los actores institucionales, la idea de este Ministerio es que sea una institucionalidad para los pueblos y no para el Estado. Los miembros de pueblos por su lado, piensan en esta institucionalidad como un organismo que favorecerá al Estado.

70

Entonces en ese aspecto lo que el proyecto recoge a grandes rasgos es una presencia regional, a través de un ministerio con la creación de una subsecretaría, que sería la encargada de velar por la evaluación y diseño de políticas públicas, que debería tomar algunas de las funciones actuales de CONADI, pero no todas, algunas de las funciones, y como te digo, con presencia regional. Se establecieron o se propone porque es una propuesta para los pueblos, esa estructura y con una constitución de equipos mínimos, no se dejó nada amarrado, me refiero, no hay aquí...si durante el proceso de Consulta se decide; no sé, dos subsecretarías, no creo pero por ejemplo, se puede volver a constituir, es un proyecto de ley que permite flexibilidad, y el principal tema que nosotros vemos es la creación del ministerio en ese proyecto de ley, es la resolución de continuidad respecto de la continuidad en la calidad que ahora tiene la CONADI o su modificación, o de plano dejarla sin asistencia legal. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

Desde los actores institucionales la creación del Ministerio establece la posibilidad de tener una contraparte o interlocutor en temática indígena, lo que fortalecería las demandas de los pueblos indígenas al interior del Estado.

Dentro de los temas que los actores institucionales preveían como los más conflictivos están los referidos a tierras y el futuro de CONADI. Actualmente es CONADI quien administra las “Fondos de Tierras y Aguas” y por lo tanto, habría temor de parte de

pueblos en torno a un posible retroceso de los procesos ya iniciados de reclamación, subsidios, etc.

Eso respecto al proyecto del ministerio, en grandes rasgos, ese proyecto no debiera tener mayores observaciones, en principio, yo creo que parte del proceso, lo que va a salir es la necesidad de modificar el fondo de tierra y el fondo de agua, pero eso es porque es parte de sus reclamaciones, pero como estructura y porque los instrumentos están... bueno es parte de lo que hay que modificar, si para eso es la experiencia... pero en grandes rasgos, la estructura, es como cualquier estructura normal de cualquier servicio, cualquier ministerio, subsecretaria, secretaria regionales ministeriales, he... cómo te digo el gran tema ahí debería ser CONADI, debería ser CONADI por que las funciones que recoge son las habituales de cualquier ministerio, de cualquier servicio, obviamente con el enfoque de la temática indígena. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

En opinión de los actores que pertenecen a pueblos, y que se encuentran a favor de la creación del ministerio, creen que CONADI llegó al tope de sus facultades y recursos en relación a la complejidad de las demandas de los pueblos indígenas, por lo que esperan que un ministerio tenga mayor peso político y recursos para desarrollar la política indígena, así como mayores facultades de operación. Su percepción es que, por muy malo que pueda ser un ministerio y que no se ajuste específicamente a lo que ellos pidan, va a ser mejor que la capacidad operativa que tiene hoy en día CONADI.

71

En la Araucanía, lo que se discutía en torno a la creación del Ministerio de Asuntos indígenas eran las facultades que este iba a tener. Este tema preocupaba especialmente a los miembros de pueblos originarios, quienes esperaban que el Ministerio fuese realmente “útil” como institución encargada de la política indígena. Como menciona un miembro de pueblo indígena, se esperaba que el proyecto final presentara un ministerio con facultades legales y “derogativas”, que tuviese injerencia real en las políticas dirigidas a los pueblos indígenas. Es importante destacar que hasta el momento en que la presidenta firma del proyecto de ley, los miembros de pueblos que participaron del proceso y la ciudadanía en general, no tuvieron acceso al proyecto final.

No queremos cualquier ministerio, ese es el tema. El gobierno tiene una propuesta de ministerio, y nosotros los pueblos indígenas, en el caso el pueblo Mapuche quiere un ministerio que tenga plenas potestades o facultades legales y derogativas que tengan un alcance que efectivamente pueda dar cuenta de las necesidades que tienen los pueblos indígenas de Chile. También uno de los temas centrales es el tema de los recursos, porque la asignación por parte del Estado a los pueblos indígenas del recurso del Producto Interno Bruto es irrisorio, entonces nosotros decimos un ministerio fuerte, un ministerio con plenas facultades y que tenga recursos para implementar la política indígena en Chile es la síntesis diría yo del deseo mayoritario del pueblo Mapuche acá por lo menos en la región. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Sobre la creación del Ministerio y el proyecto presentado por el gobierno existían una serie de acuerdos y discrepancias entre el Estado y los consultados. Por una parte, quienes se encontraban a favor de la creación del Ministerio y que además participaron en la formulación del nuevo proyecto, consideraban que un Ministerio de pueblos indígenas es la forma en que se puede generar un avance respecto de CONADI. Como se mencionó anteriormente, muchos de nuestros entrevistados –funcionarios y dirigentes, indígenas y no indígenas- definen a CONADI como una institución agotada y viciada, y que por lo tanto no puede seguir a cargo de la implementación de la política indígena en Chile.

Entonces ahora, por muy malo que sea un ministerio, va a ser mejor que la CONADI, entonces ni lo más malo que hubiese de ministerio va a superar a la CONADI, y la CONADI va a ser una instancia de, está muy desacreditada la CONADI y creo que la gente en el campo y en las comunidades y en la región donde yo estuve, prácticamente todos decían que tenía que desaparecer -menos los hermanos que tenían proyecto en la CONADI, que están sacando tierra con la CONADI, que están haciendo tramites, ellos no quieren que desaparezca todavía-, pero la idea del espíritu del pueblo, de la gente, de sentimiento, si había un deseo de que la CONADI dejara de ser para siempre, y yo creo que lo que sí me parece muy difícil del ministerio es el tema del recurso expropiatorio. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Adicionalmente, y en relación a lo dicho más arriba, algunos entrevistados mencionaban que un ministerio al ser una institución de mayor categoría tendría más recursos que los que posee actualmente CONADI y además, establecería una relación más directa con el ejecutivo que lo que un órgano que cumple el rol de “servicio”, como CONADI.

Claro, es que de hecho lo estamos aplicando, digamos las cosas como son, nosotros como gobierno, lamentablemente nos toca estar al otro lado, estamos aplicando lo que no queremos, pero no nos queda de otra porque vamos con un fin y una meta específica, que es la creación del ministerio de pueblos originarios, en el cual van a haber más recursos para nuestra gente para los distintos requerimientos y demandas que se necesitan. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Por otro lado, quienes se encontraban en contra del proyecto pensaban que el ministerio se constituía como una forma de dominación más del Estado sobre los pueblos originarios, mencionando que más que favorecerlos sería un mecanismo para restringir el área de acción de los pueblos. Desde esta óptica, un miembro del pueblo Mapuche plantea que hoy para ellos la discusión sobre derechos se centra en la autonomía, y este tema sería una forma de desviar la discusión de algo que para ellos es central.

Se nos está ofreciendo un ministerio, un ministerio que no sabemos para qué es, si es para tener mayor control sobre nosotros, mayor domesticación hacia el pueblo Mapuche, cuando los Mapuche cada vez ya es conocido por este gobierno y por el otro, los Mapuche estamos en una reflexión de tener cada vez mayor grado de autonomía, y esto nos atañe, nos va absolutamente a dañar nuestra libertad que

queremos como Mapuche para ver un desarrollo que es propio nuestro. (Dirigente miembro de pueblos 1)

Consejo (o Consejos) de Pueblos Indígenas

La creación del Consejo de pueblos fue la segunda medida consultada en este proceso. Desde la óptica de los actores institucionales esta se presentaba como un proyecto en el que había menor grado de acuerdo entre los pueblos indígenas del país, por lo que iba a ser más difícil de consultar.

Al igual que el caso del Ministerio de Asuntos Indígenas, el gobierno llevó una propuesta de cómo se estructuraría el Consejo de Pueblos Indígenas. La Fiscalía del Ministerio de Desarrollo Social quien estuvo a cargo de la creación de las propuestas, operó bajo el objetivo de que este órgano representase en lo mejor posible la diversidad de pueblos presentes en el país, teniendo en cuenta que esta es una estructura occidental pensada desde el gobierno. El MDS propuso la creación de un consejo por pueblo y de un consejo a nivel nacional que tuviese 9 representantes, uno de cada pueblo indígena. Este Consejo Nacional se relacionaría con el Ministerio de Asuntos Indígenas ejerciendo las labores de asesoría, control y fiscalización de la política indígena impulsada por el Ministerio. Por otra parte, se buscó potenciar la idea de que este Consejo fuese representativo de sus bases territoriales y por lo tanto, lo más autónomo posible, pese a que su financiamiento sea estatal.

Por lo tanto, el primer proyecto presentado por el gobierno contemplaba que el Consejo tuviera facultades consultivas, de modo que cumpliría el rol de intermediario y de organismo que representa a los pueblos frente al Estado. De acuerdo a esto, la discusión se enfocó en que el órgano debía poseer también facultades resolutivas, de modo que tuviese injerencia real en las decisiones de Estado respecto de los pueblos originarios.

Como menciona un miembro de pueblo, la idea de imponer un nuevo órgano de pueblos es que sus funciones y atribuciones fuesen mejores que el actual rol que juega el consejo de CONADI y que además, no siguiera la línea de la actual institucionalidad, que ha sido catalogada como folklórica y sin participación e injerencia en las políticas públicas dirigidas a pueblos originarios.

El consejo fue impuesto por el gobierno, no se había conversado y lo que pasa es que nosotros ya tenemos consejo indígena, lo tenemos, ya está ahí, mal o bien, que hay otro gobierno que elegimos, está ahí, inserto, que tienen injerencia, nada, cero, huevo, ahí podríamos decir que podría ser interesante revisar ese tema, darle una vuelta en el cual si a mí me ponen un consejo que es con lucas, que pueda funcionar, que pueda incidir en las políticas públicas, que me digan que el consejo va a ser resolutivo, consultivo, ahí nos podría servir, pero si va a ser para la foto por un tema folklórico en el cual van a llegar todos ataviados con las vestimentas, el kullkull, y para que se paseen los políticos con ellos para andar dando vueltas, mejor no hacemos ni una

cosa. Así de simple, así de claro, aquí no hay que perderse. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Otro tema relevante en la discusión sobre el consejo de pueblos fue su composición. Aquí nuevamente, se presentaba el debate respecto a cuántos consejeros debía tener y qué porcentaje debía pertenecer a cada pueblo. En la región de la Araucanía en particular, un tema que preocupaba a las comunidades era la representación del pueblo Mapuche en el consejo. En opinión de estos debía haber mayor cantidad de representantes Mapuche, por ser más numerosos a nivel nacional.

Y por tanto nosotros también hablamos incluso de propuestas de números, muchas comunas plantearon 50 consejeros nacionales, otros plantearon 60 consejeros y que sea proporcional a la cantidad de habitantes que de cada pueblo indígena tiene Chile, que es lo más democrático que hasta hoy día conocemos. Que puedan estar todos los pueblos indígenas representados, ahora en ese plano, en ese contexto tenemos alguna diferencia con gente del gobierno en el sentido de que le estado plantea 9 consejos más 1 nacional, hay sectores de la IX región en la cual también está Temuco, donde planteamos 1 solo gran consejo nacional de 50 integrantes, proporcional al número de habitantes de cada pueblo indígena de Chile. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Asociado a lo anterior, surgió también en la discusión, el cómo se va a elegir a los representantes de cada pueblo. Los temores que existían entre los actores institucionales eran que el Consejo se convirtiera en un espacio de lucha por la representación de los pueblos y se quitara el foco respecto de las temáticas que se discutirán al interior de esta institucionalidad.

Las entidades territoriales, proponíamos tres por identidad para reflejar la totalidad, entonces la identidad del concejo de los pueblos serían, 21, pero en realidad es una propuesta, si ellos quieren. Pero lo único que la propuesta refleja es asegurar que sea la misma cantidad de representantes, porque el que sean más de uno, eventualmente podría generar una sobre valoración del grupo y no de las temáticas, eso queríamos reflejar, pero eso se puede discutir, son propuestas de número nada más. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

Por último, como menciona un actor institucional otro aspecto en que los miembros de los pueblos manifestaban preocupación, era que ésta medida fuera en desmedro de la participación política que pudiesen tener los pueblos indígenas en otros espacios como el parlamento o los consejos municipales, pues al tener el Consejo podría considerarse innecesaria su representación política en ese escenario.

[Explicando cómo funcionaría el Consejo o Consejo de pueblos indígenas] Claro, en cada uno de sus ministerios, en el fondo lo asisten los ministros. Y quien lo dirige o quien lo preside es el o la ministra de pueblos indígenas. Y ahí están los consejos, sucesivamente, el

consejo nacional que se relaciona con el ministerio de pueblos indígenas asesoría y controla, lo fiscaliza en el fondo. Pero esta es una institución, en general los consejos son autónomos, porque solamente dependen del Estado de los recursos que entrega el Estado y sus rendiciones respectivas. Pero la forma en que se eligen y la administración interna que tengan cada uno de los consejos tienen que ver con su propia normativa donde se encuentran los pueblos. La normativa tiene que decir positivamente en la adopción de acuerdos indígenas o de elección. Entonces ahora, o harán alguna mixtura o establecerán un reglamento en base a cómo funciona hoy día las comunidades. Esa es una recomendación que tendrían que dárselos ellos. La idea es que sean lo más autónomo posible estos consejos. Esto se ha visto en los pueblos indígenas como “No, es que nos quieren entretener con esos consejos quieren que en el fondo porque no quieren que en la reforma del binominal nosotros tengamos representación parlamentaria” y eso no es así. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

En síntesis, respecto a esta medida surge un cuestionamiento importante ¿la medida es propuesta o impuesta por el Estado? De acuerdo a esto, la discusión referente al Consejo (o consejos) de Pueblos estuvo sujeta a mayores dificultades en el transcurso de la Consulta, lo que se debe a que los participantes no tenían claridad sobre la medida, los términos técnicos de ésta y por sobre todo, las atribuciones efectivas de esta nueva o nuevas instituciones. Además, es importante destacar, que según la visión de miembros de pueblos distintos al mapuche, existía la real posibilidad de no ser representados o ser sub-representados al interior de la institucionalidad, por lo que esto implicaría perder injerencia en las demandas.

75

El proceso de consulta desde la óptica de los pueblos indígenas

En este apartado abordamos la percepción de la participación de los miembros de comunidades en el proceso Nacional de Consulta Indígena. Se describen los roles, percepciones e interacciones que se desarrollaron entre los diferentes actores en las etapas del proceso.

El volumen de participación de miembros de pueblos originarios en los encuentros varió para cada una de las etapas de Consulta. Por una parte, respecto a la participación que tuvieron los miembros de pueblos antes de la implementación del proceso, algunos de los dirigentes plantean que no existieron instancias de diálogo con el Estado y que pese a que lo solicitaron, no hubo respuesta de la institucionalidad a cargo.

La intención de dialogar por parte del pueblo Mapuche en particular y de los demás pueblos indígenas si existió, nosotros nos reunimos en Santiago, en septiembre, previo a la conferencia en Nueva York [Conferencia Mundial Sobre Pueblos Indígenas realizada el 2014] para definir el informe que iba a presentar el Gobierno chileno allá, y que según nosotros debe ser con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. Y nos

reunimos los nueve pueblos reconocidos y con los consejeros ante CONADI, y con dirigentes de otras instituciones y de otras organizaciones indígenas. Y solicitamos una entrevista con el canciller Heraldo Muñoz, la Ministra Fernanda Villegas y el Secretario del Interior, reunión que nunca se dio porque el canciller nos dijo que nos podía recibir después de que volviera de Nueva York, y no tenía sentido porque lo que nosotros queríamos era que saliera una posición consensuada para ir allá, por lo tanto, ya con eso qué más podíamos hacer nosotros. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Por otra parte, actores institucionales mencionan que una de las características de la Consulta en Araucanía en sus primeras fases fue la posibilidad de diálogo que se generó entre ambas partes y la escucha que se hizo de las peticiones de los miembros de pueblos.

Sí, se acogió un poco lo que pedían, porque al final ellos eran los actores relevantes, ese fue el principal factor de que la Araucanía pudiese sacar el proceso, de que escucho. (Funcionario Equipo Asesor Consulta 1)

Sobre ambas posturas, se advierten los siguientes puntos. Respecto a la posición de los miembros de pueblos, se sabe que existieron diferentes encuentros entre pueblos originarios y Estado previo a la Consulta, y que tenían relación con esta. Por ejemplo, el encuentro de las mesas de trabajo con dirigentes Mapuche, la participación de miembros de pueblos en la campaña de Michelle Bachelet y la convocatoria que hacen los asesores interculturales invitando a la Consulta.

En primer lugar he participado en diversos ámbitos de la consulta. Primero que nada, participé en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, relacionado con los pueblos originarios, y en ese programa establecimos que para que el gobierno llevara adelante políticas importantes que afectaran a los pueblos indígenas, precisamente tenía que hacerse la consulta y fui digamos un impulsor desde antes de la llegada de Bachelet del proceso de consulta en base a que de una vez por toda debe implementarse el convenio 169 en el territorio chileno. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Si bien se sabe que estas instancias existieron, no se les puede llamar “diálogo” propiamente tal. Pues, como describen los mismos actores, estas reuniones no fueron fructíferas, no se llega a acuerdos, ni su realización se mantuvo en el tiempo. Por otro lado, no fueron representativas de todos los pueblos originarios, ni del pueblo Mapuche en específico, pues en estas participaron personas que eran afines al gobierno de Michelle Bachelet y que por tanto no representaban a sus comunidades, sino que a una visión política en específico.

Eso es lo que el pueblo Mapuche no entiende, podrán existir sectores, organizaciones que pro-gobierno, pro-partidos político que estén trabajando en esta vía de poder de alguna manera lucrar, eventualmente obtener honorario, o resolver una infraestructura de sede o camino, lo que sea pero que no tiene nada que ver con lo que es el proceso de Consulta. (Dirigente miembro de pueblos 2)

De acuerdo a lo anterior, es posible identificar que, de manera previa a la implementación, la participación de miembros de pueblos fue casi exclusivamente de dirigentes vinculados a organizaciones o partidos políticos afines al gobierno y por lo tanto, no representativos de la multiplicidad de realidades existentes al interior de los pueblos.

Porque quiere decir entonces que hay cierto sector de la población al cual le interesa que se desarrolle el proceso de Consulta independientemente de que no resuelva los problemas globales, ya sea porque tienen ofertas particulares o porque quieren resolver temas puntuales, pero no considerando la globalidad y esos son los sectores que coopta el gobierno y los toma para sí, porque en Padre Las Casas fue rechazado, en Temuco fue rechazado, en Imperial, en Ercilla. El proceso de Consulta contempla 14 procesados y aun así siguió la maquina institucional igual, entonces qué quiere decir esto, esto nos da la muestra de que la unilateralidad, este colonialismo infundado, se mantiene y no le vemos muchas posibilidades de cambiar, al menos no existe la voluntad de parte del gobierno. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Otro de los temas que atañe al pueblo Mapuche es que las personas se sentían en una posición de desinformación respecto del proceso y sus contenidos. En opinión de algunos dirigentes, esta desinformación los perjudicó a la hora de participar.

Este tema porque los dirigentes no están empoderados, ni siquiera se saben la Ley Nº19.253, son pocos los que se pueden dominar, para qué decir el Convenio 169, yo como dirigente me lo sé de memoria, es como la biblia mía, pero lamentablemente la mayoría de los dirigentes, si no decir el 80% de la gente no tienen idea de las leyes y ese es un error que nos está pasando la cuenta como pueblo ya no tanto de gobierno, que yo lo veo del otro prisma ahora, que no han sabido como elevar una demanda concreta ante los diferentes organismos pertinentes para poder ser escuchados, ese es el tema, entonces no tenemos gente capacitada, empoderada en sus derechos. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Dado el carácter informativo la primera etapa, se decidió ampliar la convocatoria, logrando que dirigentes y comuneros asistieran y se informaran del proceso. Además, se invitó otros actores como: municipios y facilitadores interculturales, entre otros.

Como menciona un funcionario de la Unidad de Consulta, en la primera etapa estiman que había alrededor de un 80% de asistencia del total de convocados. Es relevante mencionar que el funcionario no indica cómo se generaban estas estimaciones.

Desde el aspecto propiamente del proceso, del proceso, yo creo que ya le han comentado, que nosotros estimamos que iba a haber una convocatoria tradicional de asistencia a estas reuniones de un 50% o menos. Si nosotros hacemos referencia a los procesos que convoca de consulta nacional, elecciones, en que participa menos de la mitad que tiene derecho a voto, no cierto, así nosotros también teníamos experiencias, que las reuniones que se convocan, comunidades, etc., hay una asistencia de un 50%, 60%. En lo que va de la

primera reunión, nosotros llegamos a una primera asistencia de los convocados, arriba del 86 u 87 %. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 2)

A medida que avanza el proceso, se define que existirán “delegados territoriales” que serían electos por sus organizaciones de base, representando al territorio. Esto tenía por finalidad disminuir la cantidad de participantes por reunión y hacer más expedito el diálogo.

[Pregunta sobre si se llegó a acuerdo sobre las medidas en Araucanía] Ambas medidas, eso fue súper interesante porque fijate que sin querer llegamos a un formato de vocería, porque el encuentro regional era un encuentro donde se iban a juntar las comisiones, todas las comisiones, las 33, porque eran las 32 comunas más Licanray, comisiones de 7-8 personas que fueron las que finalmente fueron designadas para elaborar las propuestas comunales. Entonces dijimos “el encuentro regional, cómo hacemos para vivirlo con 250 personas que se dialogue respecto a las medidas, y que se capture la voz”. Porque en una asamblea con 250 personas, con personas que quieren y necesitan expresarse, cómo controlamos el tema de la captura de voz, y empezaron a surgir las ideas de vocerías, entonces que la comisión elija a su vocero, y usamos el formato de una mesa central de vocería, entonces el regional se instaló una mesa central, con los 33 voceros donde estaba sentado el estado también, y alrededor de esa mesa el plenario. Esa jornada fue bien especial. (Funcionario Equipo Asesor consulta 1)

El proceso, su contenido y metodología dieron lugar a diferentes reacciones tanto al interior de las comunidades, como públicamente. Destacando el fuerte rechazo del mundo mapuche frente a que el Estado de Chile no garantizó las condiciones básicas de Derecho establecidas por el Convenio 169 de la OIT, para desarrollar el proceso, es decir: Consentimiento libre, previo e informado, además de garantizar la buena fe del proceso.

[...] para marcar una posición de rechazo a la Consulta en su metodología, sus principios y en su oferta, porque la situación de Consulta que se desarrolló en Chile respecto de la creación del Ministerio de asuntos indígenas y el consejo de pueblos indígenas no contó con el consentimiento previo, libre e informado que está contenido en los principios fundamentales del propio Convenio, por lo tanto cuando no cumple el consentimiento previo, libre e informado, es un acto de mala fe. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Un ejemplo concreto fue la situación que se vivió en Nueva Imperial, donde miembros de comunidades se manifestaron en contra del desarrollo de la Consulta a través de la realización de una marcha. Como explica claramente este dirigente Mapuche, las comunidades se encuentran en desacuerdo con los decretos –DS.66 y DS.40- que regulan y restringen la aplicabilidad del Convenio 169 frente a diferentes tipos de proyectos. Por lo tanto, algunas organizaciones optaron por no participar, pero quienes sí lo hicieron, plantearon que cualquier institucionalidad iba a ser mejor que lo que actualmente es CONADI.

Por otro lado está el tema de que la manera en que se lleva a cabo la Consulta es viciada porque está reglamentada de una manera insólita, de una manera inexplicable jurídicamente, porque se entiende que el Convenio es autoejecutable porque es el consenso de todos los países que componen la Organización de Naciones Unidas y las organizaciones que están contenidas también en la Organización Internacional del Trabajo. Entonces no nos explicamos cómo Chile puede creer tener la facultad de reglamentar un acuerdo mundial, y le pone el candado constitucional primero del Decreto Nº 124 y posteriormente el reglamento del decreto supremo Nº66 que mutilan la esencia del Convenio. Por lo tanto es jugar con trampa, en una cancha con ninguna posibilidad de incidir adentro, por eso nosotros nos opusimos tenazmente al proceso de Consulta. Acá Nueva Imperial realizamos una marcha, confrontamos al gobierno en el recinto municipal y posteriormente pusimos un recurso de protección en contra del señor Lautaro Loncón. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Según un miembro del equipo técnico y perteneciente al pueblo Mapuche, los grupos que mostraron resistencia habrían sido muy pocos, y en general las personas habrían tenido la voluntad de participar y saber de qué se trataba el proceso, generando reuniones sin mayor conflicto. Pese a lo anterior, este es un tema que no queda muy claro: por un lado, los números no respaldan la aseveración en torno a la participación, y por otro lado, el hecho de que el gobierno convocase –en su mayoría- a Mapuche que se encontraban a favor del proceso, explicaría por qué los miembros del equipo asesor no se encontraron con resistencias en las comunidades.

Sabe, yo creo que los hermanos Mapuche que están en desacuerdo son muy pocos, por ejemplo, los puedo nombrar, los consejeros nacionales, que hizo una tremenda contra campaña en Padre las Casas, cuando a mí me tocó el 3 de Septiembre, él estaba antes de las 9 de la mañana atajando a la gente, diciéndoles, “no, esto no es una Consulta, inclusive está mal hecha, es un engaño del gobierno”, un montón de cosas cierto?, yo me acerque donde él y le dije mire lamngen, lo que está haciendo usted es una traición. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Desde el pueblo Mapuche reinaba una gran sensación de desconfianza, tanto de quienes participaron como de quienes se abstuvieron de participar de la Consulta. En opinión de los entrevistados, el Estado chileno siempre ha generado leyes, políticas y programas que han perjudicado al pueblo Mapuche y a los pueblos originarios en general, por lo que desconfían del proceso y del beneficio que pudiese significarles (o no) la creación del Ministerio y Consejo de pueblos.

Pero yo tengo la desconfianza y no solo yo la desconfianza, si no mi pueblo tiene la desconfianza, uno transmite la desconfianza del pueblo, aquí no estamos hablando de forma personalista ni yo, yo, yo, si aquí nosotros no somos iluminados, tenemos el kimün, y el kimün va rondando dentro del territorio, y cada Mapuche bien nacido tiene que defender los derechos del pueblo, nosotros somos un pueblo y no se nos ha respetado, y eso está visto por los diferentes convenios, tratados, que lo han colocado siempre un Decreto de por medio, siempre una ley, siempre algo para poder pisotear

para que no se, ahora llevamos un tema de Consulta. Hace cinco años que lleva el convenio 169 y ahora recién se acordó que vamos a tener un tema de Consulta. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Otra aprensión que mostraban los miembros de pueblos con el proceso, es que este no abordaba las demandas históricas, ni establecía las soluciones que ellos esperaban. Si bien un miembro del pueblo Mapuche que participó en la campaña de Michelle Bachelet menciona que las medidas en tema indígena eran demandas nacidas desde los pueblos y que no vendrían desde el Estado, al parecer estas no serían representativas de las bases sociales, pues se considera que son descontextualizadas respecto del avance internacional en materia de derecho indígena. Respecto de esto, algunos mapuche entrevistados toman una posición crítica sobre el afán del gobierno de seguir con la Consulta, pues en su opinión no se podía validar un proceso que no contaba con el apoyo de los consultados.

No cumplía con las expectativas ni resolvía los problemas de fondo del pueblo Mapuche en particular y así también lo manifestaron los otros pueblos indígenas también, porque tú sabes que la Consulta tuvo rechazo desde Arica hasta el extremo sur, y sin embargo el gobierno, el Estado chileno a través de los gobiernos parece no interesarle que existan sectores que son los titulares de derechos, los indígenas, y unilateralmente impone sus políticas. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Sobre esto se menciona específicamente el hecho de que la Consulta haya surgido desde el gobierno y no de los pueblos, planteándose como un proceso unilateral que rompería con lo establecido por el Convenio 169.

80

El tema es este, hay evidencias suficientes de que el gobierno no tiene intención de hablar con los pueblos originarios y con el pueblo Mapuche en especial, a quien tienen estigmatizado como un pueblo conflictivo y terrorista. Por otro lado y como no existe esa voluntad, esta propuesta es absolutamente unilateral, por lo tanto es inaceptable por ser unilateral. Nosotros estamos diciendo que debería ser según los estándares internacionales, es decir con los pueblos originarios y el Mapuche en particular como titulares y cuando tú eres titular, eres tú el que propone y no el que recibe la propuesta. Entonces qué es lo que pasa, que se trata de tomar una propuesta que apunta a la descolonización para usarlo como un instrumento de colonización. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Relacionado al tema de las medidas consultadas, una crítica que envolvió este proceso de Consulta fue la desactualización de los proyectos presentados por el gobierno. Para miembros de pueblos originarios, el Ministerio y Consejo eran temas que estaban desfasados respecto de la agenda actual de demandas de los pueblos, especialmente del pueblo Mapuche, por lo que veían en su discusión un desvío de los temas que a ellos les interesaban, como la autodeterminación.

Hoy día quieren eliminar la CONADI para ofrecerles el ministerio, cuando ya los Mapuche ya son titulares del derecho a la autodeterminación y al autogobierno, hoy día nosotros no necesitamos ministerio, hoy día queremos hacer el autogobierno, esa

es nuestra vía, porque el autogobierno está reconocido en la ONU. (Dirigente miembro de pueblos 1)

Por último, un tema que preocupaba a los pueblos originarios era la efectividad que podría tener la Consulta, dado su carácter únicamente consultivo, y considerando que es el mismo gobierno quienes construirán y presentarán el texto que será debatido por el Parlamento.

Porque después viene un grupo de expertos que nosotros nunca les hemos tenido mucha confianza,... porque alguna gente es experta para perjudicar a las grandes mayorías, y por lo tanto nosotros los Mapuche estamos pidiendo participación en ese comité de expertos que va a elaborar el proyecto que la Presidenta va a mandar al parlamento y continuar este proceso de seguimiento. Nosotros tenemos acá organizado al Frente Indígena, la idea de ir al parlamento, conversar con los diputados, conversar con los senadores y hacer pesar nuestra voz, la voz de los pueblos indígenas de Chile en la idea de llegar a un buen puerto. (Dirigente miembro de pueblos 3)

Evaluación de la Consulta

En esta sección el objetivo es dar a conocer cómo evalúan la Consulta los actores que participaron internamente del proceso, y que desarrollan una visión desde la institucionalidad. Es importante mencionar que desde una misma posición, existen visiones y versiones contrarias respecto a la evaluación, lo que puede estar relacionado a los distintos grados de responsabilidad política con el proceso.

En términos generales, la Consulta es evaluada -desde la óptica de los funcionarios- como un proceso de aprendizaje institucional que tuvo errores e imprecisiones de carácter político y técnico. Sin embargo, el balance final es positivo, dando énfasis en el logro de dos medidas consultadas.

La Consulta como un hecho histórico en la relación entre el Estado y los pueblos

Una de los discursos posicionados desde dentro del mundo institucional en torno a la Consulta, es que esta sería un hito histórico en la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas. Se trataba de la primera vez que se realizaba un proceso de esta magnitud, en donde se hace llamado a participar a todos los pueblos de manera individual y colectiva.

De pronto yo sé que con esta Consulta no vamos a resolver nada, sé que este es el primer paso para restablecer una confianza que no existe entre el mundo indígena y el Estado, a través del atropello histórico que ha hecho el Estado, atropello y negación histórica que ha hecho el Estado respecto a los derechos de los pueblos indígenas. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

No obstante, según lo relatado por algunos actores, las expectativas sobre el proceso se

quebraron rápidamente por la deficiente implementación por parte del Estado. Entonces, más que significar un cambio en esta relación, el proceso solo mostró un nuevo espacio de continuidad.

Sí, lo que pasa el error más grande, yo creo, es no haber hecho un, a ver dos cosas, un acompañamiento con la agenda de desarrollo indígena, más integral, más de política pública, más en la línea de una nueva relación del Estado con, eso es el primer gran error creo yo. Y el segundo, no haber hecho un trabajo político, porque lo que tenemos hoy día, es una Consulta que, a mi juicio, independiente que me muestren un ochenta y tanto por ciento de participación, es una Consulta que es, cuyo resultado es burocrático, ¿es una Consulta? Sí ok ticket ¿Se hizo con las comunidades? Sí, check, pero el resultado, respecto del objetivo, tiene una brecha gigantesca. O sea, esta Consulta no genera un impacto en una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, no genera un impacto respecto de cómo deben ser los procesos de Consulta en general (Funcionario de gobierno 1).

Sobre este tema, y ligado a las expectativas en cuanto a su funcionamiento, se aprecia que funcionarios de gobierno y actores internos al Ministerio también son críticos. Mencionan que la Consulta no cumplió con las expectativas, como también que no estaba la estructura de Estado necesaria para implementarla.

Yo creo que sí, y en la medida que tu igual generaste expectativas y no respondes en lo más mínimo las expectativas, la gente que está dispuesta a participar cada vez va a ser menos y cada vez va a tener al del PPD que lo mandó el Tuma, y cada vez vas a tener menos legitimidad, por eso es que a mí me preocupa el tema, yo no sé si de verdad eso lo ven en el gobierno y creo que no se ve precisamente porque tampoco ves una gran demanda del mundo indígena de cumplir con los estándares. (Asesor externo 1)

Entonces como era una tarea que no estaba planificada, fue una sorpresa para todos a nivel ministerial y para toda la estructura, por lo tanto no estaba al estructura administrativa para implementarla, por los déficit institucionales, si hubiéramos tenido el ministerio tendríamos una estructura jurídica, administrativa adecuada, entonces hemos tenido que adecuar todos los procedimientos de un ministerio que no está adecuado a los procesos y particularidades del pueblo mapuche, por organizaciones que tiene CONADI, más las rigideces administrativas del estado, etc. Entonces son esos dos factores, las agendas particulares y procesos administrativos que han dificultado. (Funcionario Ministerio de Desarrollo Araucanía 1)

Institucionalidad indígena obsoleta

Otro elemento destacado por los actores institucionales, es que esta Consulta mantendría el criticado modelo de implementación desarrollado históricamente por el Estado de Chile, lo que nos posiciona en escalafones anteriores a otras experiencias internacionales en Consulta. Esto porque las instituciones que abordan la temática indígena en Chile se encontrarían obsoletas no solo en sus metodologías, sino que en sus estrategias para generar el diálogo y nuevas formas de solución a las demandas de los pueblos. Adicionalmente, la Consulta se encontraría desfasada respecto del avance en materia de

derechos indígenas en Latinoamérica y el mundo, pues los temas que se están discutiendo actualmente fueron demandas resueltas hace muchos años en otros países.

Hay que aprender una cosa, que la política indígena está en transición, entonces estamos jugando con herramientas de un modelo viejo, un modelo más malo, estamos tratando con esas herramientas; con la CONADI, con el comisionado indígena, con los encargados indígenas de cada ministerio, tratando de sacar adelante esta cuestión y está la oficina nacional de Consulta, un órgano transitorio que una vez que el ministerio... tenga la existencia real debiera ser absorbida por el Ministerio. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 3)

De esta forma, las herramientas y recursos que tendría Chile para enfrentar una Consulta –específicamente los reglamentos de consulta DS. 66 y Ds.40- chocarían con las exigencias de los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado, pues no permitirían cumplir con los estándares que estos establecen.

Sobre la preparación previa

Según la opinión de quienes participaron del proceso de planificación, este habría tenido una serie de imprecisiones y malas decisiones, que se vieron reflejados en elementos como los tiempos de planificación, la información que se entregó previo a la Consulta y la poca pertinencia del diseño.

Los tiempos de planificación

Entre el anuncio de la presidenta sobre la realización de la Consulta –mayo del 2014- y el inicio de su implementación –septiembre del 2014-, solo existió un corto espacio de tiempo que debía dar respuesta no sólo a la factibilidad económica para desarrollar los procesos, sino que también a las capacidades técnicas y políticas de llevarlo adelante. Según lo que podemos apreciar en los relatos de distintos actores, se comprende que necesariamente la preparación de la Consulta debió ser más exhaustiva y necesariamente, debió contemplar un mayor tiempo, lo que dio cuenta de la inexperiencia del gobierno a la temática indígena.

Elementos como la capacitación de los equipos que iban a participar, la claridad sobre los recursos que se iban a necesitar, como también de aspectos técnicos y logísticos como los afiches, lugares de encuentro, entre otros; fueron asuntos que se abordaron de manera poco pertinente, teniendo consecuencias negativas al momento de la implementación. Algunos actores haciendo una crítica al proceso mencionan que, por decisiones de índole política, no hubo mayor dedicación en estos focos, pues existía la presión desde el ejecutivo de realizar la Consulta en el primer año de gobierno, por el compromiso con las 56 medidas.

Pero había un urgimiento por partir este cuento, yo lo entiendo, pero la verdad es que siendo la primera vez que este gobierno hacía un proceso de Consulta, yo creo que había que preparar mejor la piscina antes de tirarse. (Asesor externo 1)

Asociado al tema de la decisión política, un funcionario de la Consulta menciona que las características de la Consulta como un “proceso rápido” fueron las necesarias, ya que, si no se hacía en ese momento el proceso iba a postergarse y por tanto el tema indígena hubiese salido de la agenda de gobierno.

Claro, pero eso no se hizo, el tema está en que si tu partes diciendo esto no se ha hecho, no lo vas a hacer nunca, porque como yo te digo, o sea si no nos tirábamos ahora a la piscina, esta cosa, en este gobierno no iba a pasar nada, por temas de decisiones, por temas de lentitudes, por temas de cómo funciona el aparato estatal, no hubiera pasado nada respecto de los temas indígenas. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

En síntesis, de acuerdo a lo que comentan actores institucionales -quienes vivieron el proceso desde primera fuente-, es posible apreciar que los tiempos que se dedicaron a esta Consulta –desde una mirada técnica y de pertinencia cultural- fueron menos de lo necesario, como menciona este funcionario se priorizó un pragmatismo político por sobre una pertinencia cultural.

Entonces a veces desde el punto de vista político, también hay que ser más pragmático, yo comprendo a la gente que esté en lo esencial en contra de esto, pero lo que ellos no entendieron es el tema de los tiempos, y los tiempos políticos no son los mismos que los tiempos cronológicos dicen los especialistas hoy en día, y obviamente que los tiempos políticos son tiempos políticos entonces esa es una de las grandes dificultades de la consulta, porque es verdad, los Mapuche tenemos nuestro ritmo, los de la comunidad tenemos un ritmo más lento para ver la vida, un ritmo más reposado, pero los tiempos cuando hay que presentar estos decretos en el parlamento y en que época hay que hacerlo, hay tiempos que son acotados, y obviamente que también eso forman dificultades, digamos como conversar con nuestros hermanos o lamngien, es la idea de hacerlos entender de que los tiempos políticos no coinciden con los tiempos cronológicos y con nuestro ritmo, nosotros los Mapuche podemos hacer una consulta que nos demore 4-5 años, y estaríamos todos felices, pero obviamente que el ministerio lo necesitamos ya, el consejo de pueblos lo necesitamos hoy día, entonces algunos obviamos ese tema de las urgencias y fuimos más pragmáticos y dijimos ya, soslayemos esa discusión sobre el 66, etc. (Dirigente miembro de pueblos 3).

Como se menciona en algunos relatos, los funcionarios se encontraban preparados para enfrentar nada más que lo referido a la Consulta específica sobre Ministerio y Consejo o Consejos, pues su preparación en temas como: Derechos colectivos, Convenio 169 de la OIT y otros tratados internacionales, había sido superficial. Por último, es importante destacar que el tema de los recursos monetarios también fue una dificultad relacionada a la planificación previa. Sobre esto se menciona que no existía claridad sobre los presupuestos disponibles, como también que se planificó muy encima del inicio de la consulta.

No había recursos tampoco, dos meses para conseguirnos los recursos, que esta consulta está saliendo mil millones de pesos, entonces, dos meses para empezar a hacer los afiches, las cosas, estas cuestiones de los afiches de prensa, carta certificada, las compras, prácticamente las cuestiones más operativas, entonces, es prácticamente un asunto maratónico en haber sacado esta consulta en prácticamente dos meses. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Si, fue así exactamente, y las lucas no están establecidas tampoco, entonces nosotros no podemos saber cuántas reuniones podemos hacer, porque además lo ve la CONADI y son celosos con su información, entonces nosotros no sabemos si podemos hacer las reuniones que tenemos programadas o no. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Falta de preocupación en términos de pertinencia

Un aspecto criticado por los consultados -actores externos al gobierno- fue la falta de pertinencia cultural y territorial de la Consulta, desde la posición de los actores institucionales se destaca, en su mayoría, el esfuerzo estatal porque el proceso fuese pertinente y adaptado a los códigos de los pueblos indígenas. Tal como se puede apreciar en la siguiente cita:

Cachay que ese es el tema, que hay dos realidades completamente distintas y hay una falta de preocupación en términos de pertinencia, o sea ya filo, decidieron hacerlo pero tienen que hacerlo a la manera correcta, de saber quiénes son sus interlocutores y saber que en este caso me parece bien porque son dinámicas distintas, etc. (Asesor externo 1).

85

Lo anterior se traduce en falencias en aspectos como:

- La convocatoria, la cual se hizo de forma estandarizada sin distinguir pueblos ni subgrupos al interior de cada pueblo.
- El desconocimiento de los roles que cumplen las autoridades tradicionales en las instancias de diálogo.
- El respeto de los tiempos y procesos de los pueblos.

Adaptaciones del proceso de consulta

De alguna manera, el desarrollo de la Consulta consistió, principalmente, en ir adaptando el diseño inicial a las dificultades que se presentaron tanto a nivel nacional, como en cada uno de los territorios. Existieron una serie de factores que dificultaron que el proceso tuviese un diseño óptimo desde el principio, como la falta de tiempo, la incertidumbre presupuestaria, la poca preparación de los actores involucrados – tanto institucionales como de pueblos indígenas-, la falta de voluntad para acoger sugerencias de organizaciones y por sobre todo, las limitaciones que establecía el DS. 66. Así lo menciona uno de los actores involucrados internamente en el proceso:

Sí, es verdad, partimos mal con un tema de un reglamento, partimos con poco tiempo, y que en dos meses tuvimos que hacer montones de cosas, me entiende, pero es parte de. Y además yo sé que hoy día existe voluntad política de hacer cosas, por eso que se quiere fortalecer la unidad, sino existiera la voluntad política, ellos dirían, da lo mismo, después nos quedamos ahí y ya. Entonces, yo tengo la convicción de que estamos en un momento donde es importante, que para implementar este asunto si hay que hacer modificaciones, si hay que hacer derogaciones y hay que trabajar más, hay que hacerlo. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

La evaluación que hacen los actores sobre el diseño inicial de la Consulta pasa directamente por la cercanía (o no) que tienen respecto del proceso y del trabajo que invirtieron en este. De modo que, aquellos que participaron activamente en las etapas de diseño e implementación tienen una visión menos crítica que quienes tuvieron un rol más externo. Del mismo modo, estas versiones cambian según la importancia política del cargo, es decir, quienes desempeñan cargos de mayor responsabilidad política son menos críticos con la propuesta e implementación, evaluando el proceso positivamente.

Por ejemplo, respecto al diseño planteado de manera previa a las primeras reuniones, es posible encontrar distintas versiones: una de estas evalúa el diseño como un trabajo bien hecho y elaborado con precisión; mientras que la otra plantea que este fue un diseño poco pertinente a las diversas realidades culturales y territoriales presentes en el país. Entonces, el mal diseño -en opinión de algunos actores- también tendría relación con una lógica estructural del Estado: el centralismo.

86

No, eso lo elaboraron ellos, en la Unidad de Consulta porque tienen metodólogos, sociólogos, eso es más tema de ellos. Lo que si vimos, bueno efectivamente lo elaboraron allá, hicieron todo un trabajo, súper a mi juicio, bien serio y con la flexibilidad necesaria para irlo moviendo. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

A mí me parece que todos estos procesos de Consulta deben ser súper regionales, en el inicio, o sea el diseño del proceso, debe estar a cargo de... no de la SEREMI, de la CONADI debería estar primero que nada. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

La adaptación del proceso se encuentra relacionada directamente a la implementación territorial de la Consulta. Como se mencionó anteriormente, en un principio el diseño estaba pensado con una distribución territorial poco pertinente, que daba cuenta del desconocimiento de los actores involucrados no solo sobre la realidad de las organizaciones y comunidades indígenas, sino que también sobre las formas que están tienen de relacionarse, por lo que uno de los principales cambios que sufrió el diseño fue la ampliación del número de localidades en que se estaba realizando las reuniones de Consulta. Así lo menciona uno de los actores:

Hay comunas que se han ido perfeccionando eso en el territorio y con el conocimiento y la propia opinión de los pueblos. Entonces en ese sentido ha sido virtuoso, ha tenido capacidad de adaptarse. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 1)

Otro cambio que experimentó el diseño, fue la transformación del mecanismo a través del que se entregó la información a las comunidades, tanto previa al proceso, como en el desarrollo de este. Al tratarse de un tema de índole institucional, las personas consultadas no tenían conocimiento de la materia ni de los tecnicismos, por lo que fue necesario simplificar el lenguaje para su mejor entendimiento. En el caso de la Región Metropolitana, el tema del lenguaje fue más fácil de abordar, pues las personas hablaban el español, sin embargo en algunas regiones fue necesario que los facilitadores interculturales tradujeran la información a la lengua de las comunidades.

El lenguaje pasó de ser un lenguaje hiper [Difícil de entender]... a un lenguaje más cotidiano, vinculado más a la realidad, la cotidianeidad de las cosas, incluso yo te diría que un lenguaje que se hace más cercano y más concreto, mucho más concreto, era muy abstracto y se ha ido concretando. Y en eso ha ayudado mucho los facilitadores interculturales. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 1)

Opción de suspensión de la Consulta

Un tema que se evaluó en el transcurso de la Consulta fue la opción de suspenderla y realizarla nuevamente en otro momento y con una mejor preparación institucional. En opinión de algunos actores, no estaban las condiciones para continuar con la Consulta, pues consideraban que era un proceso que había comenzado mal, y que por tanto iba a arrojar malos resultados. Frente a esto, la opción de suspender, si bien se presentaba como una alternativa viable para remediar la situación, también se contrapesaban las presiones políticas que impulsaban la Consulta, de modo que una suspensión podría significar una lluvia de críticas hacia el gobierno.

Porque hay un problema también de negociación en las organizaciones, yo no sé si es porque no está en sus prioridades, yo no sé si es porque están muy divididos, o quizás no tienen idea, pero ahí hay un problema de las propias organizaciones. Entonces yo creo que el gobierno sabe eso, entonces hace menos ruido, terminar este proceso con todos los cuestionamientos y seguir adelante, que suspenderlo y hacerlo mejor, porque al final del día una pataleta más y una pataleta menos da lo mismo en el tema indígena, al final del día lo que preocupa es lo que está pasando en la Araucanía, la violencia y eso. (Asesor externo 1)

Participación

La participación es uno de los aspectos más discutidos respecto a la Consulta. Este tema se divide en dos dimensiones: por una parte, encontramos la discusión sobre cómo se iba a definir si la participación había sido significativa o no; y, por otra parte, cómo se evalúa la participación previa de los pueblos originarios en la planificación del proceso.

Respecto a la primera dimensión, existe un elemento que los entrevistados mencionan en reiteradas ocasiones: cuál es el mecanismo a través del que se iba a medir la participación de los pueblos en términos de efectividad y/o influencia. Lo anterior se debe a que el gobierno esperaba que este proceso tuviera un mayor alcance —en términos numéricos—

que la Consulta desarrollada durante el gobierno de Sebastián Piñera. En el caso de la Consulta que estamos analizando, si bien la convocatoria fue mucho más amplia, el gobierno de Bachelet mantenía el temor de que la “participación en números” no representara necesariamente la “participación activa” de los asistentes al proceso. De acuerdo a lo anterior, existe la sensación de que el registro de firmas de asistencia que citaba el ministerio no daba cuenta de la real calidad de la discusión desarrollada en las reuniones.

Yo dije internamente creo que tenemos que ser súper sinceros y decir, qué para nosotros va a ser como un indicador de que hubo participación o no, ¿el número?, a mí el número no me dice nada, o sea, si llegan tres si me dice, si llegan 10 mil me dice algo, pero el número por sí solo no me dice nada, porque además yo necesito saber si vino la señora Juanita que está en el Alto Bío-Bío revolviendo los porotos y le dicen oye vamos un rato y luego vuelve a revolver los porotos, no es lo mismo a que vaya ella, a que vaya no sé el Mijael Carbone, no es lo mismo, aunque la señora Juanita tenga 20 hijos y el Mijael Carbone no tenga ninguno, y no representa a nadie, el Mijael Carbone habla en la tele, en foros internacionales, lo escuchen en la CEPAL, entonces esos, son actos políticos. (Asesor externo 1)

Tal como lo plantea nuestro entrevistado, también era relevante saber quiénes y en qué forma participaron del proceso. En este sentido, parece ser que el interés estaba puesto en aquellos que representaban autoridades funcionales dentro de los pueblos originarios, más que en los miembros de estas comunidades.

88

En esta Consulta, no es posible saber si la participación fue influyente (o no) en la creación de las medidas finales, pues además de que el proceso no tuvo un carácter resolutivo, la estructura institucional no permite conocer, ni asegurar si durante el desarrollo de la Consulta se logró un involucramiento significativo de los miembros de pueblos originarios y si sus opiniones y voces se tradujeron en aportes significativos a los proyectos consultados. Como se mencionó anteriormente, la estructura y legislación que regula la Consulta en Chile se presenta como un modelo obsoleto y carente de pertinencia. Un ejemplo de esto es que las reuniones tuvieron un carácter expositivo, lo que impidió el desarrollo de una lógica de participación de carácter colaborativo.

Por otro lado, cuando los actores evalúan la participación indígena previa al inicio de la Consulta, estos la catalogan como deficiente y escasa, lo que se habría demostrado con la falta de pertinencia en el diseño. Según los entrevistados, si se hubiese incluido a los indígenas – y no solo a dirigentes vinculados a la Nueva Mayoría-en el diseño de la metodología, se habría tenido como resultado una mejor implementación.

Yo creo que nos faltó planificar más conversaciones mucho más finas con los dirigentes, una labor de preparación del terreno, eso creo que pudo haberse hecho mejor, que se definió como una serie de actores relevantes, pero los actores relevantes son los que aparecen siempre, los dirigentes de la CONADI, los consejeros de la

CONADI, algunos dirigentes connotados en el medio local, que son los mismos que todo el mundo conoce hace 20 años, con mayor sorpresa sobre sus posiciones, pero ahora con el levantamiento de 52 mesas. A esa gente tú le das cabida para que hable y nuevos líderes que vienen al proceso de participación se les abre la ventana para mostrarse, para hacer ver a su comunidad, en un espacio de autoridad, de emergencia de nuevos líderes, entonces eso no se adelantó al proceso de una mejor manera. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 3)

Si bien la participación se muestra como el eje central y objetivo de la realización de esta Consulta, algunos de los entrevistados institucionales no son críticos a la hora de cuestionar los mecanismos que se utilizaron para realizar el proceso, más bien asocian la “responsabilidad de la participación” a los propios miembros de pueblos originarios, atribuyéndola a su voluntad e interés una responsabilidad que por ley le corresponde al Estado. Así se muestra en la siguiente cita:

Pero aquí lo que interesa, es que el indígena pueda participar, pueda incidir en el contenido, eso es lo que importa. El resto música. Pero si los indígenas no son capaces de participar en el contenido de la medida, en cómo quieren ese proyecto de ley o cómo quieren ese ministerio significa que su participación ha sido débil. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Proceso de aprendizaje versus instancia desperdiciada

Otro tema que evalúan los actores es si la Consulta habría sido provechosa o no. Sobre esto existen dos visiones: por una parte, se evalúa la Consulta como un proceso de ensayo y error, que habría significado un aprendizaje para el Estado no solo en materia de Consulta, sino en el trato con los pueblos indígenas.

[...] Todos los otros aspectos son de metodología, de pertinencia, todos son ajustables y mejorables, todos. Y estos han sido una tremenda experiencia, muy valiosa por lo demás, al Estado de Chile. Y que no por casualidad yo estuve en Naciones Unidas, estuve hace poco en México, he estado hablando con la gente de Canadá, hay mucha gente interesadísima mirando nuestro proceso. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 1)

Por otra parte, se menciona que este fue un proceso mal aprovechado ya que al ser de carácter nacional, parecía tener gran potencial para transformar la relación entre el Estado y los pueblos. Pese a esto, la suma de equivocaciones, en vez de mejorar la relación con los pueblos indígenas mostró las debilidades del Estado y sus instituciones específicas para trabajar sobre el tema. Así lo muestran citas que muestran cada visión:

Por supuesto, todo el trabajo como, que uno pudiera decir, este es un trabajo pre legislativo, este es un trabajo pre legislativo, participativo, y es una oportunidad pero única, habría sido. Además si esto se hubiese hecho bien, pudiese haber sido enseñanza para cualquier otro proceso legislativo, para cualquier otro, que requiriera mecanismos de participación de Consulta a la comunidad, de legitimación, porque en general el trabajo, pre legislativo se acerca mucho con los actores corporativos y con los propios partidos políticos, pero no se hacen con la comunidad, entonces tu podrías haber diseñado un

diseño así, era una apuesta. Pero bueno, eso ya está perdido, entonces, lo lamento, yo he hecho todo lo posible, hasta lo imposible. (Funcionario de gobierno 1)

Dificultades del proceso

Dentro del apartado de evaluación, y para profundizar en el tema de las dificultades que se presentaron en este proceso, la presente sección pretende abordar las situaciones o decisiones que impidieron que el proceso de Consulta se desarrollara de mejor manera.

Manejo político y técnico de la Consulta

Para efectos de este análisis dos temas relevantes fueron destacados por los entrevistados: el manejo técnico y el manejo político que predominó en la Consulta. En primer lugar, desde los distintos niveles se habla de una falta de liderazgo político, situación que puede ser ejemplificada por el rol desarrollado por el encargado de la Unidad de Consulta y Participación Indígena, quien no sólo no tendría experiencia laboral al interior del aparato del Estado, sino que tampoco -en opinión de algunos actores- sería un interlocutor válido entre el Estado y las comunidades indígenas, pues, pese a provenir del mundo indígena, para algunas comunidades la forma en que la unidad se hizo cargo del proceso -la poca pertinencia y las carencias en términos de derechos colectivos-, fueron vistos como traición.

Si po', el Lautaro no tiene respaldo político, y Lautaro tiene un problema, no ha trabajado nunca en el Estado, no ha trabajado nunca en el gobierno, también es complejo trabajar con los servicios, es complejo entender las dinámicas regionales. No es lo mismo trabajar desde el punto de vista de abogado de derechos humanos que prescribe artículos. El conoce mucho del tema desde el punto de vista más analítico, pero eso no es lo mismo que manejar el poder. Y yo en general creo que esa es una debilidad del equipo. (Asesor externo 1)

90

Junto con esto, distintos actores internos al proceso mencionan que la Ministra de Desarrollo Social no habría tenido el suficiente liderazgo político para manejar el proceso, porque no tenía experiencia en el tema y también, porque su rol de Ministra de Desarrollo Social -enfocado principalmente a temas de pobreza- impediría que le dedicara mayor tiempo al tema indígena. Se menciona que la autoridad no fue capaz de prever las dificultades y obstáculos que aparecerían en el camino, esto sin considerar cuál actor o institución sería la más óptima para llevar a cabo el proceso, pues la ministra no conocía a los actores ni los detalles de procesos anteriores.

Sí, yo creo que eso es parte de... del problema y parte del problema ha sido la falta de liderazgo político interno en el gobierno. En este tema falta de conocimiento en los que lideran el tema como falta del equipo más político de la moneda. Que atroz esto que estoy diciendo, es todo políticamente incorrecto pero, de no entender el tema, de pensar que era más sencillo de lo que es. Pero ahora se dieron cuenta de que no es sencillo, pero antes era como una cosa loca que se le ocurría a algunas personas, ¿Me entiendes?, yo creo que el gobierno en sus inicios pecó de ingenuo en este tema, de no darle importancia a la complejidad de este tema, más allá de la importancia que tú puedes darle desde el punto

de vista del reconocimiento de derechos, que el Convenio 169 hay que cumplirlo, no, no le dio la importancia que tenía de la complejidad que requería este tema y esa complejidad yo creo que requería por ejemplo poner un encargado de la Consulta con mucho más respaldo político. (Asesor externo 1)

En cuanto al manejo técnico, las dificultades que se presentaron en la Consulta tuvieron que ver no solo con un mal diseño, sino que con la responsabilidad metodológica y de implementación que tenía la Unidad de Consulta Indígena del Ministerio de Desarrollo Social. Como se mencionó anteriormente, el encargado de la Unidad no tenía manejo en el funcionamiento interno del aparato del Estado, por lo que tuvo que desarrollar un doble proceso: por un lado, adaptarse como funcionario a la estructura estatal y por otro, desarrollar dentro del marco estatal –tiempos, financiamientos, intereses políticos, etc.- un proceso de consulta acorde a derechos. Por otra parte, en opinión de algunos participantes, el encargado de consulta tendría poca experiencia práctica en el tema de consultas y por lo tanto, tanto él como su unidad no tendrían la capacidad técnica para su desarrollo.

Adicionalmente, una crítica recurrente al proceso fue la poca preparación en materia de Consulta que tenían los diversos actores presentes en el proceso. En un análisis general, es posible apreciar que el Estado de Chile tendría poca experiencia en el tema de Consulta Indígena y menos, en un proceso de esta envergadura. De acuerdo a lo anterior, y considerando que los anteriores procesos de Consulta fueron desarrollados por el gobierno de Piñera, era difícil que hubiese actores de la Nueva Mayoría -o simpatizantes-, que estuviesen capacitados no solo en nivel teórico, sino que práctico y técnico.

91

Por otro lado, se decide que los SEREMIS serán los encargados regionales de los procesos, recibiendo presencialmente o vía Skype una capacitación bastante escueta sobre el tema, acotando los derechos de los pueblos al articulado contenido en el Convenio 169 de la OIT y el Reglamento DS66. La falta de manejo de los SEREMI se debe a que este cargo es una designación de carácter político y por lo tanto, no necesariamente tenían que poseer alguna experiencia o conocimiento anterior sobre derechos colectivos, a excepción de la SEREMI de Desarrollo de RM que por motivos laborales había estado vinculada a la temática.

[...] el otro tema que también es un tema que a mí me preocupaba mucho, y entiendo que ha sido uno de los problemas, es la capacidad política y técnica de quienes están haciendo la Consulta desde el gobierno. Es decir, yo creo que había que hacer un proceso de capacitación un poco más largo con los SEREMIS, con los encargados, yo no habría puesto a los SEREMIS, habría contratado expertos en el tema con cierta directriz política y los seremis detrás, pero no basta una capacitación de media mañana para esto. (Asesor externo 1)

Además de los actores nombrados, los entrevistados mencionan que, en general, el cuerpo de funcionarios del MDS no tenían la preparación necesaria respecto del tema, por

lo que muchos se mostraban ajenos al proceso. En este sentido, parecía necesario tomar más tiempo de preparación para capacitar no sólo a los actores principales sino a cada miembro del equipo.

Porque este ministerio de cierta manera tampoco [tiene] la expertise es el tema indígena. Acá hay mucha gente que tuvo que aprender, y en ese sentido, los SEREMI cómo han funcionado, haciéndose cargo de estos procesos. Hay de todo, hay algunos que son muy buenos, muy proactivos, hay otros que son más... lentos, entonces, como todo, todos somos novatos en el tema indígena, aquí hago una crítica en general. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 3)

Otro tema que emergió del diálogo con nuestro entrevistados es el manejo comunicacional de la Consulta desarrollado por el gobierno. Respecto a esto, se menciona que el mal manejo se inició en el momento previo a la Consulta, al no informar de manera adecuada a las comunidades sobre las características del proceso y los temas que se iban a abordar y que pese a los esfuerzos, esta asimetría se sostuvo durante todo el proceso. Los entrevistados comentan que al llegar a la primera reunión las personas se encontraban confundidas sobre qué era la Consulta y su desarrollo, pues no se les había informado con anterioridad sobre las etapas. Como menciona un entrevistado, algunas personas de pueblos indígenas pensaban que la Consulta consistía en una sola reunión.

Eh, si pues, se ha hecho también este trabajo y lo hemos hecho directamente dentro de las reuniones, de las asambleas, de este tipo de cosas, pero yo creo que hay una deficiencia de parte del gobierno de comunicar de mejor forma este proceso, que también está la palabra de derogar el 66 y el 40. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

92

Por último, mencionan que el mal manejo comunicacional del MDS entorpeció la Consulta en su desarrollo, pues los medios de comunicación –basados en quienes se oponían al proceso- difundieron la idea de que la Consulta no estaba funcionando bien en algunas las localidades. Frente a esto, los actores mencionan que el error del gobierno fue no generar comunicados informando sobre cómo se estaba desarrollando el proceso a nivel de regiones.

En el caso de las seremías, en las regiones tiene que haber un mayor manejo comunicacional, porque en el fondo el tema de la comunicación lo han ganado los que no quieren consulta, las organizaciones, en el fondo, ellos están poniendo los temas; no que se cayó aquí, que se cayó allá, pero no es tan así, si el número de personas que participa en organizaciones indígenas que son las organizaciones más políticas, es mínimo, la gran mayoría de la gente no participa de estas organizaciones, ni siquiera tienen un vínculo entre estas organizaciones que están sacando declaraciones con sus bases, es impresionante, aquí por ejemplo hay algunas organizaciones, sobre todo en el sur del país, que no tienen ningún arraigo con las comunidades, pero si tienen el manejo del computador, el manejo de internet, entonces, son líderes de opinión peor no tienen bases. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Pero hablan en relación a todo de lo que pasó en Melipeuco, ahí hay un problema comunicacional, porque resulta que el gobierno perfectamente la seremía podía sacar, informes, videos, pequeños videos en dónde se está desarrollando normalmente la consulta, si hay montones de lugares en donde se está desarrollando normalmente la consulta, entonces yo te digo, no se va a caer esta consulta. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

Entre la falta de pertinencia y el pobre rol de las regiones en la planificación

Los miembros de pueblos originarios que participaron del proceso en la región de la Araucanía, evalúan que el proceso de convocatoria fue poco pertinente debido a que desde la institucionalidad desconocían cómo funcionan las jerarquías al interior del pueblo Mapuche, por lo que una convocatoria estandarizada no tendría relación con la realidad del territorio. Como menciona un entrevistado que pertenecía al equipo técnico, le fue indicado invitar a participar a las machi, lo que no correspondía –según él- en esta situación.

O sea fue mal enfocado el proceso de convocatoria, si por ejemplo nosotros nos hubiesen dicho, se hace una reunión en Toltén, se citan a los dirigentes más visibles, los longkos, las machis si hay y que quieran participar, porque hay machis que no quieren participar en esto porque la machi son autoridades religiosas, no quieren estar en esto, entonces a nosotros nos decían tienen que invitar a la machi, yo invité a una machi porque ella participó, o sea dos machi, que participaron en la primera reunión, llegaron, porque se les invitó por teléfono, porque se le visitó y llegaron y después se les volvió a invitar y llegó a una reunión no más. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

De esta manera se hace evidente la planificación centralizada del proceso. Respecto de esto, en la región de la Araucanía -actores tanto institucionales, como miembros de pueblos-, mencionan que la planificación se hizo desde la Región Metropolitana y con poca participación de regiones, teniendo como resultado una metodología descontextualizada en cuanto a territorio y la cultura, sin participación de actores regionales. Como menciona esta funcionaria de gobierno, es necesario que la institucionalidad haga caso de las realidades locales, y para esto los actores regionales deben participar activa y colaborativamente de la planificación.

Yo creo que hay que corregir un poco en la forma y en la planificación, cuando las planificaciones son centralizadas, y no toman en consideración algunas realidades locales, se hace un poquito más difícil, entonces yo en procesos futuros, si es a nivel nacional, haría primero en el fondo un levantamiento de la realidad local para poder ajustar los procesos a esas realidades. (Funcionario Equipo Asesor Consulta 1)

Al mismo tiempo, otro entrevistado de Araucanía tiene la opinión de que no hubo un trabajo mancomunado entre los distintos equipos que apoyaron la Consulta. Esto se presentó en los distintos niveles, considerando los equipos que trabajaron a nivel regional

y local, como también la coordinación entre el nivel central y las regiones. Tal como menciona este funcionario, algunos miembros de los equipos ni siquiera se conocieron entre sí, lo que habla de una descoordinación y falta de liderazgo político que se mencionó en el apartado anterior.

Para empezar muy difícil, porque no tuvimos apoyo político, segundo de los funcionarios de la SEREMI cero apoyo, cero apoyo, porque ellos no tienen la identidad Mapuche, menos tienen la pertinencia y los funcionarios como los abogados, hay una abogada ahí, ni siquiera los conocimos así, más de vista y después cuando llegaban al lugar de Consulta. (Ex Funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 1)

Poca capacitación a los funcionarios

Otro aspecto que los actores -tanto institucionales como de pueblos originarios- de la Araucanía evalúan negativamente, fue la poca capacitación que se hizo a los funcionarios que iban a participar del proceso de Consulta. Como se ha mencionado anteriormente, esta capacitación se caracterizó por ser muy rápida y poco profunda, de modo que los funcionarios manejaban solo los aspectos que concernían al proceso y no términos más generales como el Convenio 169 y otros tratados internacionales. Tal como describe este miembro del equipo técnico, a algunos funcionarios ni siquiera se les capacitó.

[... o sea se haga una capacitación, porque aquí no se hizo una capacitación previa, nosotros llegamos, se nos puso los papeles, los leímos y así nos fuimos el otro día con el tema, entonces esa es una de las cosas que yo cambiaría si se hiciera una Consulta nuevamente o nos dijeran que es lo que tenemos que hacer. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)]

En esta misma dirección, los funcionarios y miembros de pueblos de la región de la Araucanía plantean como otra dificultad en el proceso, el lenguaje técnico con el que el gobierno presentó los proyectos. Desde su perspectiva, este era un lenguaje muy técnico y difícil de comprender para los miembros de pueblos, sin considerar que estaban comunicando proyectos de ley a ciudadanos no necesariamente capacitados en estas materias, por lo que fue necesario simplificar los mecanismos para dar a entender las medidas propuestas. Aun así, este poco entendimiento posicionó asimétricamente a los miembros de pueblos respecto de los funcionarios institucionales, y por tanto se dificultó la posibilidad de un real diálogo intercultural.

Entonces qué es lo que pasa, que de repente hay que adecuar hasta a los abogados que tienen un lenguaje jurídico, y está bien, pero no llegan a explicar y enredan más al peñi o la lamngen de comunidad, cuando le empiezan a hablar cambios de paradigma, sabe que es universitario también porque tengo mis estudios y leo mucho, que es lo que es un paradigma, pero me ha tocado ver que otros quedan mirando “cuándo viene el señor paradigma”. Tiene que ser lo más práctico y lo más básico posible, sin mirar en menos a nuestra gente, si no es por un tema que se acostumbra a otros lenguajes en los territorios y es otra la mirada también. (Ex funcionario Equipo Asesor, miembro de pueblos 2)

Falta de información generalizada entre las comunidades

Otro aspecto en que se evidencia la mala planificación es en la poca información que poseían los pueblos consultados. Se menciona que había un desconocimiento de cómo funcionaban los procesos de Consulta. El grueso de la población consultada no tenía conocimiento de las etapas y sus características, incluso algunos nunca habían escuchado hablar de la “Consulta indígena”. Junto con esto, las personas tampoco conocían sobre las medidas que se iban a consultar, señalando que se pegaron afiches explicando -a grandes rasgos- de qué se trataba este proceso. Sin embargo, los actores institucionales reconocen que esta adaptación no fue suficiente, pues por la dificultad de las medidas - conocimientos puramente técnicos e institucionales-, las personas no se encontraban preparadas para discutir libremente sobre los temas que los convocaban. Como mencionan algunos actores el no haberlos informado y capacitado antes en el tema dificultó aún más el proceso, pues fue necesario dedicar mucho más tiempo para explicar temas de legislación y funcionamiento del aparato del Estado, como también en qué consistía una consulta.

Tercer punto, que la gente está informada y que sabe lo que se le está preguntando, falso, el dirigente trata de monopolizar en su rol de representante de intereses y traduce eso. Entonces hay explicar, y en las mesas ha habido que explicar una y otra vez de qué se trata. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 3)

Y bueno, como se desarrolla el proceso, como se hizo, la entrega metodológica, si se cumplieron o no se cumplieron los objetivos, cuáles fueron las dificultades que tuvimos en términos de localidades, las observaciones, no se entendió muy bien lo que corresponde a entrega preliminar, las comunidades decían no, entréguenme toda la información no quiero cuestiones preliminares, o ¿Qué es eso de preliminar, por qué preliminar? En algunos lugares pensaban que la consulta era una sola reunión, entonces costaba hacerle entender, decirles mire lo que pasa es que, no pero es que después vienen con otros temas, no si es la misma, esta primera reunión es para entregar la información, de que se va a realizar un proceso de consulta y hay que empezar a planificar, pro vienen cuatro reuniones más, planificar y después viene la entrega de información y le explicabas todo. Entonces en muchas localidades te decían, no pero si esta es la consulta y ustedes nos están mintiendo porque esta es la consulta... No si no es la consulta. La metodología propuesta, bueno, el problema estructural de la metodología propuesta definida en el decreto 66, esta es la planificación, información. Cuando las organizaciones dicen entréguenos la información, después planificamos. Pero en el reglamento está así, primero planifica, después entrega información. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

En el proceso tiene que ir depurándose, y a final de cuenta se conversa con las organizaciones representativas solamente...tradicionales y funcionales. Lo que pasa es que mira, creo que la otra vez te comentaba, que hay un problema de estructura del 169, que en el fondo estamos invitando a dialogar, a co-legislar, a legislar normas a gente que no hace de la preparación de normas un asunto habitual, entonces hay una asimetría de la

información, y también de competencias mismas, obviamente a mí me gustaría tener a muchas autoridades tradicionales, el problema está es que esas autoridades tradicionales muchas veces no están preparadas para participar de un proceso de discusión legislativa, que es mucho más compleja. Es verdad, hay gente por ejemplo que no sabe cómo funciona el ministerio, de hecho nosotros hemos hecho presentaciones diciendo mira; esta la CONADI, este es el Ministerio, así funciona la CONADI, así el Ministerio, porque lo más cercano que han tenido ha sido la CONADI, Y porque es importante tener a un ministro o a una Ministra y no a un director de CONADI, porque el director de CONADI, es un servicio asociado de otro Ministerio, entonces la presidenta tiene que pasar por aquí, por aquí y por allá. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

La desinformación respecto al proceso y las medidas a consultar era un hecho transversal al interior de los pueblos originarios, de modo que desde las dirigencias hasta las personas que no pertenecían a ninguna organización, se encontraban en una posición asimétrica a la hora de la discusión.

La Consulta digamos -como yo digo- tiene problemas estructurales, tiene un problema estructural porque tú le estás diciendo a las comunidades indígenas, sin desmerecer a los pueblos indígenas, sin desmerecer a su dirigencia, hay una asimetría importante de información. El estado tiene funcionarios, lo mismo por ejemplo uno se mete al tema de Consulta, lee, estudia, analiza, discute con otra gente, va afinando ideas, llega la Consulta y dice mire, estas son las materias que vamos a consultar en Consulta Indígena. Y que ni por mucho respaldo institucional nunca vas a eliminar esta asimetría de información, porque además de eso, nuestros consultados como pueblos indígenas, se dedican accidentalmente a ese tema de Consulta que se les está haciendo, porque van a la reunión, y ahí en ese momento recién toman mayor conocimiento de los contenidos y alcances de las medidas, y después vuelven a su casa, tienen que volver a ejercer sus trabajos, alimentar a sus familias, no es su labor habitual. Estamos preguntándoles medidas legislativas, que es un tema complejo. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

96

Desconfianza hacia el Estado

Otro punto que los actores reconocen como un elemento que dificultó tanto la participación como el ambiente del proceso, fue la desconfianza desde los pueblos indígenas hacia el Estado. En opinión de los funcionarios tanto ministeriales como de otras divisiones de gobierno, la desconfianza histórica que tendrían las comunidades hacia el Estado vendría de procesos anteriores, como la creación de la ley indígena y todo lo relacionado a los fondos de tierras y aguas de CONADI, entre otros. Por lo que esta sensación se trasladaría a los procesos que actualmente busca llevar a cabo el gobierno bajo la impronta de una nueva lógica de “confianza” y “buena fe.

La desconfianza es un elemento que habría dificultado sobre todo la realización de las primeras reuniones, donde miembros de pueblos plantearon todas sus inquietudes y desconfianzas hacia el proceso.

Claro, y yo creo que aquí había un error, un alto nivel de desconfianza que viene hace muchos años, pero claro después de la mesa de consenso, con las organizaciones más politizadas ha sido peor, se generaron expectativas con este gobierno, que inmediatamente se fueron al tacho de la basura. Entonces la desconfianza es mayor y la única manera de ir desenterrando, ir sacando del camino, era hacer un trabajo político previo, y trabajo político previo con alguien que tenga respaldo político. (Asesor externo 1)

Como consecuencia de lo anterior, se presentaría otra dificultad a la hora de dialogar y negociar, pues el Estado -como actor que históricamente ha impuesto medidas a los pueblos indígenas- tiene la obligación de dar respuesta y solución a las problemáticas históricas que presentan las comunidades, por lo que la opción para generar confianza y restablecer una relación intercultural – en el marco de este proceso de consulta- sería dar respuesta a las demandas metodológicas y de pertinencia que presentan las comunidades, sean tiempos, temas, lugares, participantes, entre otros. Según esto, para algunos de los actores esta situación habría impedido que el diálogo fuese muy fructífero, pues no habría existido la posibilidad de generar debate entre las partes participantes.

Entonces uno tiene primero que ser la funcionaria pública ángel y aceptar todo, porque esa es la relación que el Estado tiene con los pueblos indígenas, nosotros tenemos una deuda con ellos, así es, así nos sentimos siempre, entonces es súper nocivo, sentarse siempre con una persona a la que siempre le debes eternamente, todo, no podí generar un diálogo. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

97

Grupos que se resistieron al proceso

En línea con el tema de la desconfianza y también asociado a la aplicación del Decreto 66, en la Región Metropolitana hubo grupos pertenecientes a pueblos indígenas que estaban en contra del proceso y que intervinieron en estas instancias con el objetivo de impedir su realización. Desde la mirada de actores del gobierno, se describen estas situaciones como hechos de violencia por parte de las comunidades y organizaciones. Esto habría dificultado la realización de reuniones en algunas zonas de la región, teniendo que cambiar sedes y reagrupar a organizaciones. Algunos simplemente no participaron más del proceso.

En general, estos mismos actores mencionan que fueron hechos aislados en la región. En su visión eran más quienes querían participar del proceso que quienes se oponían a este.

En Maipú, fue muy violento, ahí nos echaron, no nos dejaron explicar qué es lo que nosotros queríamos hacer. No no llegó mucha gente tampoco, las convocatorias en general no estuvieron muy masivas. Y en Peñalolén hubo un grupo que quiso participar y... no perdón, un grupo que no quiso participar, que también se comportó de manera violenta, en como expresaban su opinión al respecto, votaron una cámara, fue bastante conflictivo el

proceso, no obstante nosotros nos manteníamos ahí tozudamente... para que ellos decidieran libremente el proceso. Y otro grupo que decidió participar pero no con ese clima de conflictividad y agresión, y se retiraron, y ellos generaron una instancia independiente, que están representados por Calfulicán, que es una asociación de La Florida, y que ellos han generado un proceso distinto e independiente de otras organizaciones con otras organizaciones, y con ellos hemos avanzado increíblemente. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Sin dedicación exclusiva dentro de las comunidades

Otro punto relacionado a la participación, tiene que ver con la dificultad para lograr por parte de los convocados una dedicación temporal al proceso de consulta. Sobre esto los actores de gobierno mencionan que las personas de pueblos originarios que participaron de la Consulta obviamente tenían vidas privadas aparte de la dirigencia o de la participación en organizaciones (trabajo, familias, y otras responsabilidades), de modo que era complejo otorgar parte de su tiempo tan importante de su tiempo a este proceso. En este sentido, se observa que desde el gobierno la Consulta se plantea como un proceso que no considera este tipo de realidades, pues se llevó a cabo en horarios complejos, con tiempos acotados y por lo tanto, exigió un gran esfuerzo de parte de las convocadas, teniendo que ajustar sus actividades personales para poder asistir a las reuniones.

Espero que hasta mitad del próximo año [A la pregunta cuánto crees que va a durar el proceso], que eso nos daría alguna posibilidad, porque enero y febrero, todas las organizaciones se van al sur, los temporeros, desaparecen. Ahora en diciembre tenemos mucha dificultad, porque muchas de las organizaciones participan en feria. No, está difícil, no, está fácil, pero no por eso nos hemos dejado estar y estamos haciendo estos esfuerzos para que participen la mayor cantidad de organizaciones. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

98

En el caso de la Araucanía, surgen muchas críticas referidas a la participación, lo que nos lleva a pensar que esta modificación de la metodología no fue tan efectiva como se dijo. Por un lado, se plantea que no hubo una participación en el proceso previo, pues a pesar de que hubo encuentros, las recomendaciones de los pueblos no fueron consideradas. Por otro lado, la convocatoria a participar fue selectiva - según la versión de miembros de pueblos-, pues el gobierno habría convocado sólo a los dirigentes y comunidades que se encontraban a favor del proceso y de la propuesta de nueva institucionalidad. Además, como menciona esta miembro de pueblo, existía voluntad de las comunidades de participar en las decisiones metodológicas, sin embargo no recibieron respuesta por parte de la institucionalidad.

La intención de dialogar por parte del pueblo Mapuche en particular y de los demás pueblos indígenas si existió, nosotros nos reunimos en Santiago, en septiembre, previo a la conferencia en Nueva York para definir el informe que iba a presentar el gobierno chileno allá, y que según nosotros debe ser con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y nos reunimos

los nueve pueblos reconocidos y con los consejeros ante CONADI y con dirigentes de otras instituciones y de otras organizaciones indígenas, y solicitamos una entrevista con el canciller Heraldo Muñoz, la Ministra Fernanda Villegas y el secretario del interior, reunión que nunca se dio porque el canciller nos dijo que nos podía recibir después de que volviéramos de Nueva York, y no tenía sentido porque lo que nosotros queríamos era que saliera una posición consensuada para ir allá, por lo tanto, ya con eso que más podíamos hacer nosotros. (Dirigente miembro de pueblos 2)

Decreto 66

La mantención del Decreto Supremo 66 por parte del gobierno de Bachelet fue reconocido con anticipación como un aspecto que complejizaría la agenda entre los pueblos y el Estado. Esto porque tanto las comunidades como los actores de gobierno, planteaban que reglamento había surgido de la participación de unos pocos representantes del mundo indígena, y por lo tanto, no contaba con un carácter representativo, de pertinencia cultural y se presenta como ilegítimo desde su origen.

Como lo relatan algunos actores de gobierno que participaron en la campaña de Michelle Bachelet, a la presidenta se le mencionó que en caso de realizarse las propuestas del programa el gobierno debía (si o si) desarrollar una Consulta Indígena y que, por lo tanto, el Decreto iba a significar una dificultad y traba para la realización y legitimación del proceso. Esto porque no sólo desde el mundo indígena, sino que diversas personalidades políticas, organizaciones civiles y organismos internacionales, se considera al Decreto como un marco que restringe la aplicación en Chile del Convenio 169 y que además, pasa por sobre los derechos indígenas reconocidos por el Estado.

La aplicación del DS.66 se convirtió en un elemento no solo de discusión normativa, sino que en la piedra de tope de los procesos de Consulta desarrollados por el Estado. Frente a esto, la Ministra Villegas junto al Ministro de Medio Ambiente, Pablo Badenier, anunciaron –en noviembre de 2014- la modificación de los reglamentos de consulta de pueblos originarios, situación que hasta el día de hoy no se concreta. De acuerdo a lo anterior, el DS.66 fue el mecanismo a través del cual el gobierno desarrolló –de manera paralela- las consultas de MDS y de CNCA. Pese a lo anterior, el CNCA decidió tomar el DS.66 como referencial y guio su proceso, casi exclusivamente, por el articulado del Convenio 169 de la OIT, situación que no fue replicada por MDS y por lo tanto, la consulta enfocada a la creación de la institucionalidad indígena fue peor evaluada.

Así lo describe uno de los participantes en el proceso de planificación de la Consulta Indígena:

Entonces, yo creo que efectivamente se debería haber hecho ese trabajo, nosotros en enero fuimos a un desayuno con Jaime Andrade y el equipo más de confianza de la presidenta, los tres ministros y les dijimos que el 66 iba a ser una piedra en el zapato, ahí había una decisión de no derogarlo, decisión que yo puedo compartir desde el punto de

vista práctico y yo lo entiendo. Porque el partir de nuevo, todo un proceso de consulta es de nunca terminar, y yo también era partidaria de no renovarlo, pero tenía que dar como nuevo gobierno que quiere marcar una señal distinta, tenía que dar señales distintas. (Asesor externo 1)

En la región Metropolitana, se pensaba que el tema del Decreto iba a ser complejo de abordar con las organizaciones indígenas, pues la mayoría de estas advertían que si no se derogaba el DS.66 no iban a participar del proceso de Consulta. Según los actores institucionales, el Decreto tenía “atado de manos” al gobierno, pues de no utilizarlo, el proceso podría ser considerado ilegal. En este sentido, el decreto se convirtió en un piso mínimo de implementación en los proceso de Consulta. En este sentido, es posible vislumbrar un espacio de manejo normativo, comunicacional y de relaciones con los pueblos, considerando que tanto el proceso de MDS como el del CNCA, fueron realizados a través del DS.66, pero el CNCA tomó decisiones administrativas que lograban aminorar las carencias de este reglamento en la implementación de la Consulta.

Desde la perspectiva de los actores que participaron del proceso de planificación y considerando las dificultades que se presentarían con el decreto, se habría hecho un trabajo enfocado en flexibilizar lo más posible la aplicación del DS.66, acomodándolo para que posibilitara un proceso acorde a las demandas de las organizaciones.

Entonces, obviamente que cuando no se entiende este proceso salen críticas muy fáciles, en las redes sociales, que no sé qué que se vendió, que se están haciendo mal las cosas. Yo digo, si yo te mostrara la metodología que adecuamos, estiramos, ampliamos, estiramos todo el chicle del 66, obviamente uno se pregunta y en que parte se está afectando el derecho de los pueblos indígenas, por eso hay un proceso de Consulta previa, antes de tirar la medida al parlamento. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 1)

100

Sobre esto, se encuentran dos posiciones contrapuestas. Por un lado, se encuentra la perspectiva de los actores que mencionan que esta flexibilidad no era posible, pues el DS.66 “regula el procedimiento de consulta indígena”, por lo tanto, establece las etapas, plazos, participantes, etc. Por lo que esta idea de “aplicarlo con flexibilidad”, fue un elemento de discusión.

Sí, seguramente, pero la ministra también dijo que lo iba a aplicar con flexibilidad. Yo le decía a la gente de la Moneda o yo aplico el reglamento o no lo aplico, pero de qué flexibilidad, si hay plazos establecidos, o sea o lo aplico o no lo aplico, pero aplicarlo con flexibilidad. (Asesor externo 1)

Por otro lado, existían personas que planteaban que -pese a las oposiciones generadas por el Decreto- no era tan grave aplicarlo, pues “la flexibilidad” habría permitido tomar en cuenta las opiniones de los convocados. Respecto esto, y analizando cómo se desarrollaron las etapas de la Consulta, es posible identificar que esta “flexibilidad” no habría sido tal, pues se realizaron ciertas acciones innecesarias y otras se omitieron, solo porque así lo establecía el Decreto. Un claro ejemplo de esto es el envío de cartas

certificadas a las personas, organizaciones y comunidades indígenas inscritas en el registro de CONADI, teniendo como resultado el gasto de una gran cantidad de recursos y la devolución de muchas de las cartas, pues los registros no estaban actualizados. Otro ejemplo que ilustra esta situación, es el orden de las etapas del proceso, que para los miembros de los pueblos era ilógico, pues –desde la primera etapa- se enfrentaban a un proceso sobre el cual no tenían ninguna información, debido a que el Decreto establece que primero se hace una etapa conjunta de planificación de la metodología, situación que tampoco es así, ya que la metodología fue impuesta por el gobierno.

En definitiva, se aprecia que a partir del relato de los actores que participaron de la Consulta en la región metropolitana y que corresponden al mando central del proceso, el Decreto más que colaborar en regular y ordenar el proceso fue una limitante para este, pues en vez de mejorar la relación entre pueblos y Estado la sigue complejizando.

Yo creo que es una necesidad muy importante de anunciar que la voluntad del gobierno es cambiar a un decreto mejor. Ahora en el fondo, en el fondo, el Decreto no es tan malo, el mismo de naciones unidas, sobre asuntos indígenas, había opinado sobre el Decreto y tampoco es tan perverso. El asunto es que hay que ser eficiente y sobre todo, si es un proceso de participación que tuvo vicio y no cuenta con la legitimidad, entonces es un mal... ¿Por qué?, porque genera problemas, los reglamento y los decretos tienen que generar soluciones y no pueden ser fuentes de conflicto. (Funcionario Unidad de Consulta y Participación Indígena 3)

101

Para actores de gobierno es necesario que el instrumento que regule el Convenio 169 de la OIT sea un instrumento legitimado por los pueblos originarios, pues son ellos los consultados, de modo que si el Decreto es considerado inválido, las consultas no tienen legitimidad para los pueblos.

Para algunos entrevistados, las dificultades que se tienen con el Decreto no tienen que ver exclusivamente con su articulado, sino con que los pueblos indígenas desconocen de qué se trata este y cuáles son sus ámbitos de competencia. En opinión de estos actores, la oposición al Decreto estaría relacionada con un discurso que se repite, y que no tiene mayor análisis de parte de los pueblos indígenas.

Uno de los mayores conflictos que se produce, es por la falta de información real de qué significa, las cosas que ellos reclaman que se eliminen... Porque si uno se sienta, uno a uno con la persona que está reclamando, no sabe lo que realmente quiere que se cambie. No todos los casos, pero es bastante general, es bastante generalizado. Entonces, las discusiones son en base a eslogan, eliminación del Decreto 66, eliminación del 40, ya y que, por qué; “porque coarta los derechos del convenio 169”, en qué parte, qué le hace pensar a usted de que esto coarta el derecho de que usted pueda participar si dice esto y esto; “no porque...”, no hay fundamentos reales, eso. Desde un punto de vista de la autocrítica, es culpa de nosotros también porque no hemos sabido explicarlo. No ha habido recursos de capacitación y de conversación, para... para... discutir qué es lo que significa el Decreto 66 y

qué significa el Decreto 40, como les puede afectar, no... entonces yo creo que eso es responsabilidad del gobierno. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 3)

Por último, es posible apreciar que este reglamento de consulta se presenta como un instrumento impreciso, pues sus limitantes y falta de pertinencia, no permiten flexibilizar su aplicación con foco a las diversas realidades locales –culturales y territoriales–, por el contrario, el decreto representa la estandarización de los procesos de consulta.

El establecimiento de etapas y plazos para normar el tema, lo encuentro complejo por decir lo menos, yo establecería un rango dependiendo del tipo de medidas, independiente si fueran legislativas o administrativas, dependiendo del impacto, no es lo mismo una medida de estas características de nivel nacional, de una medida que tenga características locales, un proyecto de inversión, un Decreto de un ministerio que afecte a esta comuna. O sea pa' que le voy a establecer cinco etapas obligatorias con aviso, con esto, no tiene sentido, bastaría que yo dijera los convoco, elijan ustedes como lo quieren hacer, cuántas veces nos vamos a juntar, que tipo de gente quieren, o sea y sería, respetar los derechos mínimos y hacer una diferenciación, si quieres un rango de tiempo para obligar al Estado para responder en un lapso, pero sería como los tiempos máximos salvo que me cambiaran el escenario, salvo que las comunidades me pidieran otra cosa, porque una de las principales observaciones o cosas que leí en esta experiencia, era que claro, nosotros los queríamos hacer actuar en los tiempos que teníamos como administración, como gobierno, como Estado. (Funcionario Ministerio de Desarrollo 4)

Conclusiones

Quisiéramos destacar las siguientes conclusiones. En primer lugar, respecto de la Consulta como un hito histórico, se observan visiones diversas y en algunos casos contradictorias entre el discurso del Ministerio de Desarrollo Social y los diversos actores entrevistados. Según el Ministerio de Desarrollo Social este “gran acuerdo marca un hito en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas reconocidos por ley, en el sentido de generar un nuevo trato basado en la buena fe y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 8). En cambio para otros actores es percibido como la pérdida institucional de una gran oportunidad para re-generar este vínculo, debido a las innumerables falencias del proceso. El proceso se tradujo en grandes incertidumbres para los miembros de pueblos indígenas, demostrando la inexperiencia del Estado en materia de derechos indígenas. Si bien se reconoce este hito como un hecho único en el sentido de ser el proceso de mayor envergadura que se ha generado, las expectativas que se tenían sobre este fueron quebrándose en el camino.

En segundo lugar, un tema sobre el que existe consenso es la evaluación crítica del diseño del proceso de consulta. La deficitaria planificación estuvo asociada de acuerdo a los entrevistados a la poca participación de miembros de pueblos en el diseño; la visión homogeneizadora y centralizada del diseño, por tanto la poca participación de actores regionales y locales; en línea con esto la poca pertinencia territorial y cultural; también el poco tiempo con que se diseñó e implementó, entre otros. De esta manera, se hace manifiesta la necesidades de co-construir uno (o varios) reglamentos de consulta -con participación de todos los actores involucrados- que sea capaz de responder a las demandas de los pueblos y de respuesta a los vacíos con los que debe lidiar la institucionalidad.

En tercer lugar, si bien se observa un discurso reiterado de parte de los actores institucionales del MDS sobre la flexibilidad con que se habría procedido, en la práctica dicha flexibilidad estaba restringida por lo que señalado en el Decreto 66 que regula los procesos de consulta. En esto, la misma implementación del decreto se muestra como un obstáculo para la correcta realización de la Consulta, pues establece condiciones para las cuales el Estado chileno no estaba preparado, demostrando debilidad tanto en conocimiento del Convenio 169, en su experiencia en implementación de consultas y en la preparación técnica de las instituciones que trabajan directamente con la población indígena presente en el país.

En cuarto lugar, sobre la convocatoria, los balances daban cuenta de una amplia participación por parte de los miembros de pueblos originarios, siendo alrededor de 6.800 personas a lo largo del país. Como se discutió en la sección de evaluación, existía preocupación respecto de si las cifras numéricas lograrían representar de manera

adecuada la injerencia (o no) de los participantes en la creación de las medidas consultadas. Sobre esto, creemos necesario mencionar que no existe un mecanismo (no lo estipula el Decreto 66) para evaluar cualitativamente la participación a lo largo del proceso. Solo existe un registro de carácter cuantitativo, que se refleja en las actas de asistencia, que únicamente muestran el número (y no siempre) de participantes. Por lo mismo, sería interesante incorporar dimensiones cualitativas de evaluación de la participación que permitiese comprobar si ella se da, por ejemplo, en igualdad de condiciones garantizando la simetría de información entre los funcionarios y los miembros de los pueblos. También podría evaluar las posibilidades de intercambio y deliberación entre actores, etc.

En relación a los equipos de trabajo, un aspecto que influyó en el funcionamiento de la Consulta fueron las descoordinaciones que se dieron entre los distintos niveles, tanto desde el nivel central con las regiones, como también entre las distintas instituciones participantes. Tal como se menciona en los relatos de actores de distintos órganos, no existe una claridad respecto a la tarea que cumplió cada uno de ellos. Del mismo modo, es posible dar cuenta de la duplicación de tareas, ejemplo de esto es la creación de los proyectos de ley, los cuales pasaron por distintas manos en el nivel central y por ningún actor regional. Esta poca coordinación también se aprecia en las distintas versiones que se tienen sobre las etapas. Adicionalmente, ningún actor destacó el rol que eventualmente pudieron tener reuniones de coordinación hecha entre todos los equipos, ni a niveles regionales ni nacional.

104

Desde el punto de vista de esta investigación, nos centramos en dos regiones del país. En este caso, la región de La Araucanía presenta un escenario diferente al caso de la Región Metropolitana, dadas las características específicas de la población indígena de ambas regiones. En el caso de la RM, estas –por su característica urbana- se agrupan principalmente en organizaciones, mientras en Araucanía las formas de agrupación son más diversas, siendo las comunidades Mapuche una de las formas más importantes. En este sentido, el acceso es un aspecto en el que ambas regiones se diferencian diametralmente, siendo la región de La Araucanía una zona mucho más difícil para llegar con la información a las comunidades y por tanto la convocatoria implicaba una mayor complejidad y esfuerzo.

En este sentido, la Región de la Araucanía se mostró como un escenario en que la implementación de la Consulta tenía un desafío mayor, en cierta medida por el acceso, pero también por otros motivos más fundamentales como la mayor resistencia e involucramiento político que tenían las comunidades con el proceso. Por lo mismo, se requería de una preparación y dedicación más grande, que finalmente, según lo relatado por los actores de ambas partes, no se cumple. Esto lo vemos en distintas situaciones, partiendo por la evidente descoordinación de los equipos y la pobre implementación territorial en una zona que de por sí era compleja, además del mantenimiento de una

lógica unilateral en un proceso que supuestamente representaba una transformación en la relación entre Estado y pueblos indígenas.

A esto se agregan otros elementos que los encargados del proceso no vislumbraron con anterioridad, como el recelo por el protagonismo político entre instituciones y actores claves, tanto a nivel nacional como en la región. Con esto nos referimos al conflicto entre CONADI y Ministerio de Desarrollo Social, o por ejemplo las diferencias entre el intendente de la Araucanía de ese entonces y el director de CONADI. Fueron temas que obstaculizaron e impidieron que el proceso se llevara de mejor forma, generando relaciones de transacción de responsabilidades, en vez de generar un trabajo articulado. Sumado a esto, en La Araucanía se observó claramente la relación entre el color partidario del alcalde de los municipios y su disposición y voluntad para participar y apoyar logísticamente el proceso, favoreciendo o dificultando así los diálogos en sus territorios.

Un aspecto que se aprecia como un acierto en esta Consulta es el rol que cumplió el equipo técnico de asesores interculturales. Sus funciones como traductor e intermediador cultural permitieron que la Consulta fuera un proceso más fácil de entender por las comunidades, dada la situación de desinformación en que se encontraban. Para éstos, sin embargo, se presenta como un rol difícil de cumplir, dada su posición como funcionarios de gobierno y miembros de pueblos, lo que finalmente terminó por disolver gran parte del equipo de asesores.

Por último, la implementación de esta Consulta revela la necesidad de adecuar los procesos a las realidades locales y culturales. En la experiencia analizada, la planificación creada en el nivel central no dio cabida para a las particularidades de región de la Araucanía, por lo que era necesario que se hiciera una metodología con participación de actores locales.

Existen ciertos temas que quedan irresueltos finalizada esta Consulta, uno de estos es el rol del Congreso Nacional respecto de los acuerdos establecidos en el proceso. De acuerdo a lo anterior, las instituciones de gobierno dejan de asumir una responsabilidad específica respecto de los resultados finales de este proceso, pues su objetivo era la realización de la Consulta. Esto, sin embargo, es una preocupación para algunos funcionarios y sobre todo, para los miembros de pueblos, quienes saben que independiente de haber consultado estas medidas, el proyecto puede cambiar diametralmente en su llegada al Congreso. Como establece el Decreto 66, la Consulta solo tiene el objetivo de conocer la voluntad de los pueblos, pero no asegura que esta sea tomada en cuenta.

Por último, sobre el Decreto Supremo 66, se aprecia en la experiencia de esta Consulta que es necesario que se establezcan nuevos mecanismos para regular estos procesos, pues el reglamento demostró ser insuficiente y presentar una serie de limitaciones, además de plantearse un cuestionamiento de legitimidad por parte de algunas comunidades.

Referencias Bibliográficas

- Ministerio de Desarrollo Social (2015). Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social. Informe final.
- Organización Internacional del Trabajo (2006). Convenio 169 de la OIT Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Páginas web

- Ministerio de Desarrollo Social (2013) Página web: Ministerio de Desarrollo Social “Decreto Supremo n° 66, Aprueba reglamento que regula procedimiento de consulta indígena”. Subsecretaría de Servicios Sociales. Recuperado en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento_Nueva_Normativa_Conсульта_Indigena.pdf
- Bachelet, M. (2013). Página web: Ministerio Secretaría General de la Presidencia “50 compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos: 100 primeros días de gobierno”. Recuperado en: <http://56medidas.cumplimiento.gob.cl/>
- Bachelet, M. (2014). Página web: 21 de Mayo “Discurso 21 de Mayo 2014”. Recuperado en: <http://21demayo.gob.cl/2014/>