

*“Taller sobre Consulta Indígena en Chile:
Propuestas de reglamentos desde los propios
actores”:*
Apuntes y propuestas

Sergio Caniuqueo Huircapan
Camila Peralta García

ICSO
Universidad Diego Portales

Temuco, 2 de Diciembre 2016.

**“Taller sobre Consulta Indígena en Chile:
Propuestas de reglamentos desde los propios actores”:
Apuntes y propuestas**

Sergio Caniuqueo Huircapan¹

Camila Peralta García²

ICSO

Universidad Diego Portales

Agradecimientos

Un dramaturgo judío-alemán se preguntaba: ¿Dónde está la historia de los hombres anónimos que construyeron los grandes monumentos que aparecen en la historia, de aquellos que sostuvieron a gobernantes? Sin duda, es imposible construir la historia sin ellos, pues son los protagonistas de una historia que niega sus nombres. Así como este trabajo, que no es fruto de quienes lo redactaron, sino de aquellos que entregaron sus experiencias y conocimientos. Sin ellos, es imposible levantar opiniones que cambien la realidad actual.

Queremos agradecer, en primer lugar, a aquellos dirigentes que quisieron participar de la actividad, ya que entendemos lo que significa para ustedes dejar sus quehaceres diarios para sentarse a conversar sobre política pública durante todo un día, entregando generosamente sus visiones fundadas en la experiencia y reflexión de procesos como las consultas indígenas en Chile.

Al mismo tiempo, es necesario recordar que justamente la **buena fe** –central en un proceso de consulta- se sostiene en el **reconocimiento y valoración del otro**. Sabemos que sin sus aportes este trabajo mermaría su valor. Agradecemos con cariño, respeto y valoración a **Alicia Millanguí, Oscar Huehuentro, Francisco Curiqueo, Gustavo Pitriqueo, Emilia Cunumil, Gabriel Contreras y Juan Rain,**

¹ Historiador de la Universidad de la Frontera e investigador adjunto del Centro de Estudios interculturales e Indígenas (CIIR)

² Socióloga y Magister en Métodos para la investigación social Universidad Diego Portales. Asistente de investigación proyecto fondecyt número 11140083.

que generosamente nos entregaron sus visiones y propuestas, y que en este informe hemos tratado de sistematizar lo mejor posible.

Introducción (reseña de la actividad)

En la ciudad de Temuco, el día 2 de diciembre del 2016, el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales en conjunto con el Instituto de Estudios Indígenas (IEI) de la Universidad de la Frontera, realizaron la actividad titulada: **“Taller sobre Consulta Indígena en Chile: Propuestas de reglamentos desde los propios actores”**, que contó con la participación de **Luz Gladis Vila Pihue, Presidenta ONAMIAP – Perú**, 11 dirigentes mapuche de la región y 4 académicos de ambas universidades, dos de ellos de origen mapuche. Dicho encuentro tuvo por finalidad conocer y comprender la opinión de diferentes dirigentes mapuche de la región de La Araucanía, respecto del actual Reglamento de Consulta Indígena (DS.66)³.

El desarrollo del taller dividió el día en dos partes. La jornada de la mañana contó con la presencia de **Luz Gladis Vila Pihue**, Presidenta del Congreso Fundacional de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP, quien expuso sobre el actual estado de la **Consulta Previa Indígena en Perú**, dando a conocer su experiencia en estos procesos y el trabajo que como organización han desarrollado durante los últimos años. Luego de su exposición, la invitada compartió con los comuneros y dirigentes mapuche invitados a la actividad, entablando un diálogo cercano que permitió resolver dudas, aclarar lineamientos y compartir experiencias.

En un segundo momento, los académicos Natalia Caniwan, Danko Jaccard, Sergio Caniuqueo y Camila Peralta, con apoyo de Gladys Vila, acompañaron el debate de los dirigentes y comuneros invitados en relación al actual Reglamento de Consulta Indígena en Chile (DS.66) con la finalidad de generar un documento de recomendaciones de política pública que naciera desde el territorio y con pertinencia cultural.

De acuerdo a lo anterior, el presente texto busca reflejar la discusión sostenida por los invitados en torno al Decreto Supremo N°66 del Ministerio de Desarrollo Social, del año 2014, que regula los procesos de Consulta Indígena en Chile, en el marco de garantizar a los pueblos el cumplimiento de los derechos colectivos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por el Estado de Chile el año 2008. El presente documento recoge las expresiones vertidas por los dirigentes indígenas que, perteneciendo a distintos territorios, han desarrollado diferentes experiencias y posturas respecto de los procesos de Consulta Indígena que hasta ahora ha implementado el Estado de Chile. De acuerdo a lo anterior, la redacción de este documento busca dar cuenta del análisis crítico y propositivo generado por los dirigentes, dando como resultado la co-construcción de

³ Reglamento del Ministerio de Desarrollo Social que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra A y N°2 del Convenio 169 de la OIT y deroga la normativa 124 de MIDEPLAN.

propuestas que –desde la mirada de los dirigentes- deben ser parte de una nueva y adecuada reglamentación.

Metodología

Con la finalidad de generar un espacio de participación de carácter intercultural y que potenciara las voces de los territorios, en la segunda parte de la jornada, se dividió a los dirigentes invitados en dos grupos, con la intención de dar mayor tiempo para cada intervención y por lo tanto, lograr profundizar de mejor manera en los puntos expuestos. Los invitados conversaron, a partir de sus conocimientos y experiencias, sobre el decreto 66 y cómo se ha aplicado en los procesos de consulta indígena que hasta ahora se han desarrollado, planteando diversas opiniones, combinando la propia experiencia con varios de los aspectos tratados por Gladys Vila⁴ en la jornada de la mañana.

Es importante destacar que las personas invitadas tenían como requisito haber participado de al menos uno de procesos de consulta desarrollado por alguna institución del Estado de Chile. La participación de nuestros asistentes fue en distintos grados, es decir: desde la implementación – como funcionario- de un proceso de consulta, hasta la asistencia –como consultado-.

Los trabajos paralelos se desarrollaron por poco más de una hora y media, en la cual se conversaron y registraron diversos aspectos del debate, destacando aquellas ideas que apuntan a mejorar la Consulta Indígena como proceso. De acuerdo a lo anterior, los dirigentes reconocen la necesidad y urgencia de la existencia de la consulta indígena como un derecho propio de los pueblos, estableciendo criterios y condiciones mínimas para que esta cumpla con los objetivos definidos en el Convenio 169 de la OIT. A medida que las conversaciones avanzaron, se fueron acotando y complejizando las ideas propuestas por los actores, donde el rol de los académicos invitados fue colaborar en las definiciones, estableciendo conceptos comunes para el debate.

De acuerdo a lo anterior, en el presente documento se ha evitado agrupar las ideas arbitrariamente, tomando como criterio la valoración de ciertos puntos que los mismos actores intentaron proponer, de manera reiterada, en la discusión. Si bien existe –de alguna manera- la lógica de agrupar las opiniones semejantes en un mismo apartado, no se busca una economía del texto, sino que se optó por reproducir la dinámica desde la cual se expresaron los sujetos, ya que esto no es solo una forma de comunicación, es también una estrategia comunicacional que se da en muchas discusiones de dirigentes indígenas: el volver sobre un mismo punto una y otra vez, no significa necesariamente que el punto esté zanjado, sino que establece que el acuerdo o posición se sostiene en términos de importancia.

⁴ Revisar video de Gladys Vila - Consulta Previa Indígena en el Perú, en : <https://www.youtube.com/watch?v=LclHzjGZ7oM>

El contenido de la discusión no fue grabado, por lo que se trabajó con ideas no-textuales expresadas por los dirigentes, en base a los apuntes tomados, destacando en la discusión cada idea fuerza generada y desarrollada. De acuerdo a lo anterior, no hay un análisis artículo por artículo del Reglamento de Consulta, ni de los principios del decreto, sino que se trabajó a partir de lo que los dirigentes plantearon como más relevante y urgente.

Es necesario destacar que las ideas que este documento reproduce fueron aquellas que eran consenso entre los dirigentes. En este sentido, es posible plantear que los dirigentes coinciden en sus ideas centrales o ideas fuerzas, respaldándolas desde distintas experiencias y reflexiones.

Este texto –debido a una lógica de trabajo colaborativo- ha sido devuelto a los dirigentes que participaron del debate, solicitando sus comentarios y aprobación, con la finalidad de ser fieles a las ideas expresadas por ellos, cautelando que la redacción del informe y análisis ayude a clarificar los puntos que los dirigentes juzgan relevantes y por lo tanto, a posicionar un punto mínimo desde el cual comenzar a debatir nuevamente sobre política pública indígena de carácter nacional y estatal.

Elementos de contexto

El Convenio 169 de la OIT y sus reglamentos de Consulta Indígena en Chile, desde Aylwin hasta la actualidad.

A partir del Derecho internacional, los pueblos indígenas serán definidos como:

« Aquellos pueblos que descienden de pueblos que pre-existen a los estados actuales, conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales o modos de vida y tienen autoconciencia de su propia identidad» (Yrigoyen, 2009)

De acuerdo a lo anterior, es importante comprender que de esta noción nacen una serie de derechos de carácter colectivo que son asociados directamente a pueblos indígenas y tribales a lo largo del mundo, y que tienen como base, el reconocimiento de su condición de existencia previa al Estado y de su supervivencia en términos políticos, culturales, económicos y sociales.

Este tipo de derecho humano, definido como de tercera generación, ha sido plasmado en diferentes documentos internacionales, entre los que se destacan:

- La Convención Sobre el Instituto Indigenista Interamericano (1940)
- Convenio 107 OIT Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes (1957)
- Convenio 169 OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)
- Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

Tal como planteábamos, la base de los derechos colectivos es el reconocimiento de la existencia de diferentes pueblos indígenas al interior del Estado, lo que se traduce en la afirmación, por medio de leyes, de su carácter de originario y de su identidad y cultura propias. La demanda por reconocimiento responde entonces a la necesidad de legislar a favor de un ámbito normativo que obligue al Estado a asegurar la continuidad y existencia de la identidad y cultura indígena de cada uno de los miembros de los pueblos presentes en el territorio nacional.

Pese a lo anterior, es necesario aclarar que existen diferentes niveles de reconocimiento y por lo tanto, diferentes bajadas legislativas para este derecho. Lo anterior se traduce en el alcance que logre el reconocimiento, ya que este puede variar de acuerdo a la forma en que se adopta – Constitución, leyes, reglamentos, etc. -, o en su proceso de implementación como política pública. Aquí se presentan los diferentes tipos de reconocimiento que pueden ser identificados en la región y también, en algunos casos de países excolonias a lo largo del mundo.

- Reconocer derechos a sus pueblos indígenas mediante un reconocimiento de tipo “implícito” a través de leyes y medidas administrativas específicas -> caso de Chile: Ley Indígena 19.253, del año 1993.

- Puede también, **reconocer derechos de carácter colectivo** a través de la ratificación de tratados internacionales específicos de pueblos originarios -> caso de Chile: ratificación de Declaración de la ONU 2007⁵ y Convenio 169 OIT 2008⁶.

- Por último, los Estados pueden **reconocer constitucionalmente** la existencia de los pueblos originarios, su identidad y cultura, como también derechos específicos que garanticen un sistema de protección a sus diferencias -> Reconocimiento en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, entre otros. En el caso de Chile: es el principal tema pendiente.

De acuerdo a la experiencia comparada, es posible afirmar que estos diferentes alcances de reconocimiento se pueden dar bajo diferentes lógicas, como por ejemplo: la continuidad, es decir avanzado en políticas que permitan subir el nivel de alcance del reconocimiento; o de manera paralela, generando iniciativas políticas que responden a diferentes niveles de reconocimiento, como en el caso de Chile; y por último, es importante destacar, que existen algunos países que han elegido solo algunos de los hitos presentes en el derecho internacional y los han combinado con legislaciones internas fuertes, imponiendo así nuevos estándares a nivel internacional respecto de la forma en que se relacionan el Estado y los pueblos indígenas, como por ejemplo son los casos de Canadá, Nueva Zelanda y Australia, entre otros.

A partir de lo anterior, es posible plantear que no solo existen diferentes alcances de reconocimiento –que pueden combinarse de distintas maneras- sino que también existen diferentes niveles de reconocimiento, lo que – en el caso de nuestro continente- se asocian, principalmente, a 3 elementos particulares: en primer lugar, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, definido hoy como el instrumento de derechos humanos de carácter colectivo más importante del mundo; el tipo de gobierno de cada país y el porcentaje de población indígena presente en el territorio, considerando su articulación y trabajo político.

Tal como plantea Yrigoyen (2009), en el caso de América Latina, el momento histórico en que un país ratifica el Convenio 169 de la OIT juega un papel trascendental en su ámbito constitucional. La evidencia ha demostrado que las fechas de ratificación por cada uno de los Estados dan inicio a diferentes ciclos constitucionales, los que tienen un correlato en el nivel de alcance de derechos colectivos otorgados en los diferentes países firmantes. Es así, que el **primer ciclo** de reformas constitucionales se inicia a fines de la década de los 80´ y se caracteriza por la introducción de la idea de **“diversidad cultural”** a través del cual se reconocen una serie de derechos colectivos e individuales a los miembros de pueblos originarios, particularmente, en cuanto a su identidad y cultura.

⁵ Tiene un carácter indicativo, la cual el legislador y el judicial pueden tener criterios de referencia para sostener o argumentar.

⁶ Es de carácter normativo, por lo cual debe cumplirse en base a sus disposiciones y a los criterios que establece.

En el **segundo ciclo**, iniciado en la década de los 90', se incorporan a las constituciones nacionales los elementos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, dando cuenta, a través de nociones como **multiculturalidad o pluriétnicidad**, de derechos colectivos e individuales para los pueblos originarios en áreas como son: la identidad, la cultura, la propiedad y administración de sus tierras y recursos naturales, diferentes espacios de autodeterminación, autogobierno y participación política, entre otros derechos.

Por último, en el **tercer ciclo** de reformas se inicia en la primera década del S. XXI, abriendo un debate aún más profundo: el **“diálogo intercultural”**, donde los pueblos originarios reclaman su derecho a ser reconocidos como naciones originarias, configurándose así los **Estados Plurinacionales**, como es el caso del ***Estado Plurinacional de Bolivia***.

¿Qué es el Convenio 169 de la OIT?

Tal como planteamos en el apartado anterior, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un tratado internacional creado el año 1989 con la finalidad de reemplazar el ***“Convenio 107: sobre poblaciones indígenas y tribales”*** del año 1957. Su construcción tuvo por finalidad posicionar el enfoque de derechos colectivos como Derecho Humano, entregando derechos especiales a los miembros de pueblos indígenas y tribales en naciones independientes. Entre estos derechos se destaca el reconocimiento en cuanto a pueblos, lo que se traduce en el reconocimiento –con diferentes alcances y niveles- de la obligación del Estado de proteger las identidades como los derechos de los pueblos sobre su territorio, recursos naturales y prácticas culturales.

El Convenio 169 de la OIT es un tratado internacional que adquiere carácter obligatorio para los Estados y la responsabilidad de su aplicación recae en los Gobiernos de turno de los países ratificantes, lo que implica la entrega anual de informes de rendición a la OIT, existiendo también una instancia para que los pueblos originarios puedan entregar un informe alternativo. De este proceso, la OIT genera recomendaciones y aclaraciones a cada Estado. Teniendo en cuenta su amplio alcance, el Convenio subraya la necesidad de que la acción de los Gobiernos sea coordinada y sistemática entre sus numerosas instituciones y poderes gubernamentales, para lograr una eficaz y eficiente implementación de derechos.

El Convenio 169 en Chile

Cumpliendo con parte de los compromisos contraídos por Patricio Aylwin en su campaña el año 1990, el presidente envía al Congreso el documento de acuerdo que tiene por finalidad ratificar el Convenio 169 de la OIT. Dicha tramitación duró alrededor de 17 años, ratificando el tratado bajo el primer gobierno de la presidenta Bachelet, en septiembre del año 2008.

Tal como lo declara la propia OIT, los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio. Pese a esto, nuestro país -a diferencia de otros-, solo

toma el artículo N°6 y omite el artículo N°7, por lo que la implementación se ha enfocado de manera exclusiva en torno a la Consulta y no en la Participación indígena:

• **Artículo 6:**

1. 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;
 - b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. 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.

• **Artículo 7**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

En el caso de Chile, la implementación del derecho a consulta pasó por varias etapas, las que no cuentan completamente con la legitimación de las organizaciones y comunidades indígenas

presentes a lo largo del territorio. Para comprender mejor lo anterior, describiremos el proceso de regulación de la Consulta Indígena en Chile.

El primer intento de reglamentación del Convenio 169 en el país, fue la promulgación inconsulta del Decreto 124 de MIDEPLAN el año 2009, por el primer gobierno de Bachelet. Dicho articulado no fue construido en conjunto con los miembros de los pueblos indígenas, como establece el convenio, lo que trajo como resultado manifestaciones y demandas de los pueblos que llevaron a su derogación el año 2013, siendo reemplazado por dos reglamentos de carácter complementario:

- En primer lugar, encontramos el **DS. 66 del Ministerio de Desarrollo Social**⁷ que tiene por finalidad regular y reglamentar los procesos de consulta indígena de carácter institucional, es decir, respecto de medidas administrativas y legislativas que sean susceptibles de afectar a miembros de pueblos indígenas. El reglamento establece, en primer lugar, la pertinencia de consulta –cuándo- y en segundo lugar, las etapas del procedimiento de consulta –cómo- .
- En segundo lugar, se creó el **DS. 40 del Ministerio del Medio Ambiente**⁸, que regula los procesos de Consulta Indígena al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), específicamente para proyectos de inversión en territorio indígena. De manera específica, el reglamento define cuando procede o no consultar, definiendo así la afectación de un proyecto de inversión. De acuerdo a lo anterior, dicha institución es quien autoriza (o no) la entrega de Resoluciones de Calificación Ambiental, que autorizan la entrada en vigencia de un proyecto de inversión.

Para comprender la complejidad del debate en torno a los reglamentos de Consulta Indígena en Chile, es necesario reconstruir la historia de la creación del Decreto Supremo 66 y sus principales implicancias y carencias.

Con motivo de derogar el D.S 124 del año 2009, bajo el gobierno de Sebastián Piñera, se inicia en marzo del 2011 el debate: **“Consulta de la consulta”**, donde se busca trabajar materias como: reforma constitucional, reglamento del SEIA, Consejo de Pueblos Indígenas, y reglamento de consulta Indígena. Dicha instancia finaliza en octubre de ese año sin consensos y no contó con la participación de representantes de todos los pueblos indígenas presentes en el país.

⁷ “Reglamento que regula el procedimiento de Consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra A y N°2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga la normativa que indica. Decreto Supremo 66.”. Revisado en:

[http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento Nueva Normativa Consulta Indigena.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento_Nueva_Normativa_Consulta_Indigena.pdf)

⁸ “Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.”. Revisado en: http://www.mma.gob.cl/1304/articles-53637_reg_seia_contraloria.pdf

La metodología del proceso **“Consulta de la consulta”** consistió –bajo una lógica asimétrica y sin pertinencia cultural ni territorial- en que funcionarios de gobierno asistieran a las localidades con la finalidad explicar a los miembros de los pueblos indígenas las propuestas de política pública que se estaban construyendo desde el Estado. La metodología desarrollada por el gobierno generó la desaprobación de las organizaciones a lo largo del país, lo que se tradujo en baja asistencia y deslegitimación de los avances del proceso, obligando a los encargados a cambiar la forma en que se estaba consultando la consulta.

Durante el 2012 el gobierno comprende parte de lo demandado por las organizaciones y decide cambiar el foco de la metodología. Esta vez son las organizaciones quienes desarrollan sus propios talleres con apoyo del Estado, generando un espacio de discusión. El año 2013 se desarrolla un gran congreso que convoca a dirigentes de todo el país, generando el espacio de debate suficiente como para que muchas de las organizaciones decidieran retirarse del diálogo. Como resultado del evento surgen 11 contra-propuestas de reglamentación provenientes de los pueblos y 7 declaraciones públicas de las organizaciones que hacían serias observaciones de forma y fondo al proceso de consulta desarrollado.

La falta de acuerdo entre las propuestas era sustancial por lo que se decide realizar la denominada “mesa de consenso”, que se sostuvo -durante 30 jornadas de trabajo- con aquellas organizaciones que decidieron continuar en el proceso de consulta, entregando el 6 de agosto del 2013 el informe final donde se da cuenta de los acuerdos y desacuerdos que surgieron de esta fase de diálogo.

Es a partir de dicho documento que el gobierno decide trabajar internamente –sin la participación de comunidades y organizaciones indígenas- con la finalidad de dar forma a lo que será el articulado del Decreto Supremo N°66. Dicho reglamento responde a la selección y jerarquización, por parte del gobierno, de los consensos y acuerdos logrados por los dirigentes y representantes indígenas que participaron del proceso. Lo anterior se tradujo en la exclusión de temáticas fundamentales como: vinculatoriedad de la consulta, consulta de medidas legislativas al interior del parlamento, consulta de proyectos de inversión y consultas de medidas administrativas regladas, como por ejemplo derechos de agua, pesca y forestales, entre otros; y por otro lado, en la ambigüedad respecto de algunas definiciones conceptuales y de procedimiento, como por ejemplo: susceptibilidad de afectación directa, pertinencia de consulta, definición de organizaciones representativas, recursos para la deliberación, etc. Elementos que son centrales en el debate de un real derecho a la consulta y participación indígena.

El resultado de este proceso fue plasmado en un documento que define el procedimiento, etapas y plazos de toda consulta, buscando eliminar la idea de plazo máximo y agregando flexibilidad al proceso, esto respecto del reglamento DS 124.

De acuerdo a lo anterior, hoy en día los miembros de pueblos indígenas comprenden la consulta como un derecho de los pueblos indígenas y un deber del Estado, quien tiene la obligación de consultar cada vez que una medida administrativa o legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas de Chile. Pese a la ambigüedad, este nuevo reglamento define que la afectación es cuando la medida genere -o pueda generar- un impacto directo y específico en la calidad de vida, la cultura, las tradiciones, la religiosidad o tierras de los pueblos y comunidades indígenas, lo que permite a las organizaciones solicitar al Ministerio de Desarrollo Social un proceso de consulta cuando lo estimen conveniente.

La consulta implica una “obligación de medios” para el Estado, lo que lo obliga a implementar un proceso basado en la **buena fe**, a través de las **instituciones representativas** de los pueblos indígenas, mediante los **procedimientos apropiados** y de **carácter previo** al inicio de cualquier actividad o adopción de cualquier medida, con miras a la **obtención de un consentimiento libre e informado** de los pueblos y comunidades indígenas, pese a que en Chile la consulta no es vinculante.

En el caso chileno, el DS 66 y el DS 40 definen **cuándo y cómo** se debe efectuar la consulta, planteando que esta obligación del Estado debe ser desarrollada por los órganos que deban cumplir con la función administrativa, es decir: municipalidades, gobernaciones, intendencias, servicios públicos (como el INDAP, SERVIU, SEIA), extendiéndose incluso a los órganos constitucionalmente autónomos como el Banco Central y el Tribunal Constitucional, entre otros; cuando, según la ley, corresponda la adopción de medidas que puedan afectar a los pueblos indígenas. Sin perjuicio de ello, en caso de duda los órganos del Estado podrán recurrir ante el Ministerio de Desarrollo Social a fin de que este determine la procedencia de la consulta.

Los pasos de la consulta son 5:

- a) **Planificación**: se determinan las organizaciones que participan, sus roles, funciones y también, el establecimiento de una metodología del proceso.
- b) **Entrega de Información**: Una vez que existe el acuerdo entre las partes sobre la forma en que se realizará la consulta (cada etapa debe apuntar al acuerdo entre las partes), se debe proceder a entregar la información a los miembros de las comunidades afectadas. Para esto se debe realizar la cantidad de reuniones que se estime conveniente y el Estado financiará facilitadores interculturales, materiales: si se requieren videos, presentaciones, etc.
- c) **Deliberación Interna**: Una vez terminada la etapa anterior, se debe iniciar una fase propia de los pueblos indígenas (auto-convocada), la que se enfoca en el debate y construcción de propuestas propias de las comunidades, y que en caso de requerirlo puede ser apoyada por del Estado (en este proceso no está normada la forma en que se debe desarrollar la asesoría).

- d) **Díálogo:** luego de tomar una decisión, los pueblos originarios deben pasar a la etapa de diálogo con la entidad a cargo de la medida, con la finalidad de buscar un acuerdo o lograr el consentimiento (Ej.: proyecto de inversión = SEIA).
- e) **Sistematización, Comunicación De Los Resultados Y Término Del Proceso:** Una vez finalizadas las etapas anteriores, se construye un informe final que da cuenta de cada etapa de consulta (las que duran entre 20 y 25 días cada una).

Finalmente, pese a que se ha planteado en reiteradas ocasiones, hay que tener presente que en Chile **el resultado de la consulta no es vinculante**, ya que esto no es obligatorio para el estado. Lo que es obligatorio es la realización misma del proceso según los estándares establecidos por el C169. El derecho a veto no existe en el Convenio 169 pero si en la Declaración ONU de 2007, lo que explicaría su carácter indicativo, es decir, que no es obligatorio para el Estado firmante.

Resultados

Desde el comienzo de la jornada, los invitados manifestaron que el principal motivo para aceptar nuestra invitación fue que el deseo de **“eliminar” los actuales decretos de consulta**: DS 66 de MIDESOC y el DS 40 del Ministerio del Medio Ambiente. El argumento de los dirigentes se enfoca en el carácter de **“no vinculante”** del articulado, lo que se traduce en las siguientes situaciones para las comunidades y organizaciones indígenas:

- a) Por un lado, la consulta indígena es –para los invitados- un proceso inválido, pues no se asegura el respeto de la voz y decisiones de los pueblos indígenas, al momento en que el Estado tome la decisión final respecto de la medida consultada. Por lo tanto, se comprende como un proceso de carácter referencial ya que no necesariamente busca cumplir con las demandas y necesidades de los pueblos en Chile.
- b) En segundo lugar, los invitados plantean que los procesos de implementación de la consulta no han respetado el criterio de “buena fe”, generando una desconfianza por parte del mundo indígena hacia el Estado y los servicios públicos que implementan la consulta.

De acuerdo a lo anterior, la actual reglamentación ha tensionado más aun la situación entre pueblos indígenas y el Estado. A juicio de los dirigentes invitados, la implementación de la consulta reedita los conflictos históricos entre ambos, no solo por la reglamentación utilizada, sino por la priorización de temas a consultar, manteniendo la situación de subalternidad y negación -o control- respecto de los derechos que –a partir de la ratificación de diferentes tratados internacionales- les cabe como pueblos.

Además, se vislumbra que dicha situación de poder diferenciado entre Estado y organizaciones indígenas se funda en el interés de generar las condiciones necesarias para que grupos económicos, entre ellos el propio Estado, puedan proponer proyectos económicos o legislativos pese a que entre sus efectos perjudiquen o impacten negativamente a los pueblos indígenas, con lo cual se genera un **manejo de la situación de “afectación directa”** que indica el Convenio 169 de la OIT, y sobre la cual se funda todo proceso de consulta.

¿Cómo revertir el daño generado por una Consulta Indígena de carácter no vinculante?

Los invitados expresan el sentimiento de vulneración de sus derechos de carácter colectivo, lo que evidencia el malestar con el Estado como instrumento garante de estos, y que tiene la obligación de evitar situaciones de vulnerabilidad de los pueblos indígenas. De acuerdo a lo anterior, los dirigentes reinterpretan instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, planteando que no solo son garantes de derecho, sino que también pueden funcionar como medios para corregir situaciones de injusticia histórica y de vulnerabilidad cultural, social, política, económica y territorial. Por lo tanto, la situación de “no vinculante” de la consulta implica que las situaciones de injusticia social y

desprotección de derechos culturales, sociales, políticos, económicos y de los recursos de los pueblos indígenas aumentan –ahora legitimadas por procesos de Consulta-.

En resumen, desde la mirada de los dirigentes, no es solo la garantía de derechos de los pueblos indígenas lo que está en juego, también lo está la legitimidad de un régimen democrático y sus instituciones. Es decir, si la consulta no es vinculante, la participación política en democracia deja de tener sentido, y con ello se revela el carácter autoritario del Estado. La situación de **“parcialidad del Estado”** se manifiesta al mantener el carácter de “no vinculante” de la Consulta, lo que se entiende no solo como una falta de voluntad política, sino que se ve como parte de una construcción estructural en la cual el Estado vuelve a consolidar y reforzar su verticalidad frente a los pueblos indígenas, pues los dirigentes señalan, que tanto en los aspectos legislativos como administrativos, el Estado busca imponer su visión frente a los pueblos indígenas, lo que se percibe como una acción autoritaria que niega el ejercicio de una democracia directa. Pues, si bien intuyen que un proceso de consulta debería ser un espacio de negociación intercultural, ven que el Estado busca consolidar el concepto de **“diálogo”**, que no es más que la entrega de información y obtención de pareceres, para luego construir y ejecutar legislaciones y medidas administrativas en desmedro de los pueblos indígenas.

El hecho que el DS 66 y el DS 40 no sean de carácter vinculante ha causado serios daños a nivel territorial, y va más allá de hipotecar la confianza en las instituciones estatales, sino que se traduce en aspectos materiales como la obtención (o no) de recursos económicos no estatales. La actual **reglamentación de consulta para inversión en territorios**, deja a los pueblos indígenas completamente desprotegidos frente a las empresas –privadas y estatales-, pues la implementación de la Consulta a nivel territorial abre las puertas a malas prácticas empresariales de negociación. El carácter “no vinculante” del DS 66 no castiga las negociaciones -en situación de desigualdad de información, económica y de poder- que se dan entre comunidades y empresas, sin vigilancia del Estado. Es así que las comunidades “afectadas directamente” negocian con las empresas a partir de sus carencias –y la ausencia del Estado- el acceso a servicios básicos (salud, educación, riego, etc.) o retribuciones económicas, como una forma malentendida de compensar el daño ambiental, social, económico o cultural de la inversión.

Además, se menciona que en la definición de una situación de afectación directa, el SEIA toma solo a las comunidades vecinas a la inversión y deja de lado a otras comunidades que pueden ser afectadas de manera indirecta. Esto conlleva a la generación de **conflictos intra-étnicos, dividiendo comunidades, familias y territorios**. De esta manera, se percibe al Estado de manera pasiva e incluso negligente, al no garantizar, con su ejemplo, los estándares mínimos para la relación con los pueblos indígenas.

De acuerdo a lo anterior, los invitados señalan que **“Hay que reglamentar la consulta, y eso debe darse desde las bases”**, lo que significa que un proceso tan relevante como la construcción de una nueva Reglamentación de Consulta Indígena, debe ser masivo y amplio, además de garantizar una

discusión abierta y pública, pues no implica solamente la convocatoria a dirigentes a participar de talleres, sino la de “poder efectivo” de discutir tanto al interior de cada comunidad y organización indígena, como entre estas, incluyendo a la prensa y los medios en los debates, dando cuenta de las implicancias que tiene un proceso de consulta indígena y los resultados de su implementación.

El objetivo, para los dirigentes, sería **“Crear un reglamento propio”** que asegure la pertinencia cultural y resguarde los derechos colectivos indígenas ratificados por el Estado de Chile. Desde su perspectiva, este hecho de carácter afirmativo implicaría entonces el ejercicio efectivo de la autodeterminación y capacidad autonómica de los pueblos indígenas para construir una norma que garantice sus derechos. A partir de lo anterior, se posicionan ideas asociadas a prácticas propias del pueblo mapuche y que deben ser parte de los procesos de consulta con pertinencia territorial mapuche.

*“Hacer **futratravun**⁹ por territorios, que se dé por cada comuna, al interior de cada territorio, evitando el uso de espacios como gimnasios, invitar a todos, la idea es salir a un solo día de conversación para profundizar”.*

Como se aprecia, los dirigentes piensan en **diversas escalas territoriales de participación**, partiendo desde lo local a la comuna¹⁰, de la comuna a lo regional y de lo regional a lo nacional. Estas ideas rompen con las parcialidades o grupos indígenas inconexos con los cuales el Estado trabaja en muchas ocasiones. Los dirigentes apuntan a la **construcción de una correlación de fuerza**, en la cual la voz de los indígenas se comience a hacer pública desde abajo, directamente vinculados a sus territorios y representando sus voces. Esto también tiene un sentido específico para los dirigentes, ya que los procesos de consulta -al ser paralelos y extendidos en el tiempo-, permitirían la reconstrucción y unificación del pueblo Mapuche, como también la posibilidad de articularse territorialmente en defensa u oposición de temáticas específicas.

Estos procesos conllevarían la construcción de una política indígena de carácter estatal –que supere las contingencias específicas de los gobiernos- implicado que los pactos entre los pueblos indígenas y el Estado puedan llegar a tener mayor alcance en el tiempo y profundidad, construyendo compromisos sólidos, respetados y honrados tanto por el Estado como por los propios pueblos indígenas. Estos procesos podrían construir **la base para un nuevo pacto social**. Es por ello que los dirigentes ven con clara decepción el hecho de que el Estado muestre poco interés en construir una nueva relación política **con** los pueblos indígenas, potenciando erróneamente una relación unilateral **desde** el Estado **hacia** las comunidades y organizaciones indígenas.

⁹ Futratravun: en mapuzungun significa generar grandes reuniones, en este contexto debería entenderse como reuniones de carácter político, en la cual prima el derecho de la auto-determinación, utilizando un lenguaje moderno del derecho internacional, y que está salvaguardado al interior del C169 de la OIT.

¹⁰ Cabe acotar que se señala a la comuna desde un criterio de operatividad, pues ya está integrada la lógica de reunirse a nivel comunal, debido a que muchos temas se deben resolver en estos espacios locales. Incluso, en el caso regional ocurre algo similar a la comuna.

*“El estado debe asegurar las condiciones logísticas para realizar estos encuentros, pero debería ser desde la **auto-convocatoria**.”*

En este sentido, los dirigentes pueden definir con el Estado las condiciones para colaborar con el mundo indígena, principalmente en los aspectos logísticos, ya que en la actualidad los pueblos indígenas carecen de recursos económicos para sostener de manera autónoma estos procesos. La **auto-convocatoria** implica que son los propios indígenas los que deben no solo convocar a sus pares, sino que también deben informar de la trascendencia de construir un nuevo mecanismo de Consulta Indígena, explicando los alcances y el impacto de estos procesos en su vida cotidiana. Así se apuesta a que **es responsabilidad de los indígenas entregar pertinencia cultural y territorial a la discusión que se dé entre ellos**.

“Tiene que haber un vínculo entre los territorios, ir desde lo más pequeño a los más grade, generando nexos entre los diversos territorios, con ello llegar a un consenso, a una postura final”.

Si bien ya se había mencionado antes, los **procesos de consenso**, ya sea en la construcción de un reglamento de consulta como en su implementación, deben ser parte de una discusión amplia y de articulación de territorios, pues se entiende que la decisión que adopte un pueblo debe sostenerse en el tiempo, con la intención de no invalidar los procesos de manera posterior, como sucedió, por ejemplo, en la “Consulta de la Consulta” antes mencionada, donde muchos dirigentes finalmente se retiraron, generando un consenso sesgado y parcial que hoy en día reglamenta la consulta indígena en Chile. Implica además, que los pueblos deben constituir una reflexión de cara al largo plazo, lo que significa pensar el futuro y las diversas situaciones que pudieran acontecer a partir de la decisión adoptada. Es decir, **comprender que el sustento de los procesos de consenso no solo son los derechos obtenidos e implementados, sino que también los deberes que les correspondería como miembros de pueblos indígenas**. Los invitados sienten que la forma como se han construido los reglamentos y la implementación de consultas indígenas por parte del Estado, han vulnerado estos criterios, incluso se han vulnerado los articulados de los propios reglamentos de consulta, por lo que ven de manera peligrosa el tutelaje estatal que señala el actual reglamento en estos procesos de convocatorias.

Los dirigentes señalan que al llegar a este punto de la relación con el Estado -en que a veces se manifiesta solo discursivamente la intención de dar cumplimiento a los estándares internacionales- la urgencia de cumplir con los tiempos propios de los gobiernos sacrifica que no maduren los procesos al interior de los Pueblos Indígenas.

“Espacios y tiempos mapuche, esos tiempos deben ser de mutuo acuerdo entre nosotros. La idea también es garantizar la máxima participación”.

Con ello también se impacta negativamente la participación de dirigentes y bases indígenas en estos procesos, profundizando –desde un nuevo flanco- la desconfianza hacia las instituciones públicas, pues se refuerza la idea de que los indígenas son **utilizados para legitimar decisiones y acciones estatales**.

De acuerdo a lo anterior, los dirigentes señalan que el Estado debe cumplir un papel importante en la convocatoria, que supere el espacio logístico que hasta ahora ha desempeñado, y que se enfoque en la difusión de los procesos de Consulta Indígena hacia la sociedad chilena y hacia el interior del propio Estado, entregando un **sentido intercultural** a la nueva forma de relación, no solo con el Estado, sino que con la sociedad chilena en general, que permita la comprensión tanto de los procesos de consulta indígena, como la comprensión de estos en términos de reconocimiento de la diferencia entre los habitantes del territorio nacional. Es decir, como respuesta a necesidades, demandas y deudas históricas del Estado.

“La convocatoria tiene que estar en todos los estamentos del Estado para difundir el tema de consulta. Debe ser un tema transversal difundiendo lo que es la consulta.”

De acuerdo a lo anterior, para los dirigentes la consulta no puede mantenerse en la lógica de la minoría, ni tampoco en una visión parcializada sobre puntos que exclusivamente afectan o se deben discutir con los indígenas, pero sin informar al conjunto de la sociedad chilena. Los dirigentes plantean la necesidad de **informar entre y desde las instituciones y al interior de ellas**, de ahí que la idea de **transversalidad** implique difundir no solo el proceso, sino lo que lo discuten los indígenas al interior de los encuentros. Esto –desde la mirada de los dirigentes- implicaría avanzar hacia un **Estado plurinacional**, en el cual las diversas naciones presentes al interior del Estado tienen conocimiento respecto de las culturas, necesidades, características y debates de las otras naciones, con la finalidad de construir conocimientos comunes entre naciones, reconociéndose mutuamente y eliminando así el esquema de minoría o parcialidades inconexas. Ahora, la consulta como un proceso que implica reconocimiento de derechos, debe desarrollarse a escala local y es por ello que señalan que:

“Los alcaldes deben involucrarse en los procesos de consultas, a través de la difusión, para convocar. Contribución de recursos para apoyar la logística de la consulta.”

Pensando desde la pertinencia territorial, los invitados plantean que en los procesos de consulta que se han desarrollado hasta ahora, han quedado fuera los municipios, siendo el principal órgano del Estado con el cual las comunidades y organizaciones indígenas se relacionan cotidianamente. Los invitados ven que el involucramiento del Municipio en la convocatoria implicaría también un conocimiento del gobierno local respecto de lo que están discutiendo los indígenas consultados - en caso de inversión, por ejemplo, la afectación de derechos que se encuentran en juego-. Por lo tanto, el apoyo logístico implicaría no solo el aporte de recursos, sino también un reconocimiento y valoración del proceso en sí mismo, lo cual es una señal política a la sociedad local.

Por otro lado, los invitados destacan que **el proceso de consulta no es simplemente una pregunta** desde la cual se vierte información y se dirime entre convocados, sino que es un proceso complejo que debe **adaptarse a los tiempos de los territorios y culturas** organizacionales de los convocados:

“Esto debe asumirse como procesos de largo aliento, que no se pueden zanjar en una sola reunión”

Es por ello que para que exista una comprensión del Estado y de la sociedad chilena, es urgente aclarar que estos **procesos de consulta son uno de los espacios de discusión donde se juega el futuro y proyección de los pueblos indígenas**, y que por lo tanto, los acuerdos tomados son para sustentar la cultura e identidad de los pueblos, pero también para construir y reconstruir relaciones entre ellos, de manera que exista una comprensión entre sociedades y que puedan darse procesos de **diálogo y negociaciones interculturales** en espacios tan diversos como el propio Estado hasta las escuelas y hogares de los diversos ciudadanos.

Sin duda **el lenguaje** juega un papel importante en estos procesos y aclaran los dirigentes:

“La pertinencia del lenguaje, más allá del mapuzungun, que puedan aterrizar lo que se consulta. Cómo traducir lo que la gente siente y desea en un documento estatal, ese es un desafío, ello se ayuda teniendo asesores de la confianza de las personas mapuche.”

En este sentido hay dos aspectos esenciales, uno tiene que ver con **las lenguas originarias**, y la otra, con la **construcción de un lenguaje común** en el proceso de consulta, que tenga el mismo sentido para los pueblos indígenas y para el Estado. Esta diferencia hace que sea necesario construir procesos traductológicos de doble contingencia, es decir, desde los pueblos indígenas hacia el Estado y viceversa. La falta de un lenguaje común genera el sentimiento de una incompreensión mutua, perdiendo de vista los puntos a tratar. Pese a lo anterior, los dirigentes sienten que este esfuerzo requiere un tiempo mayor, pues implicaría la construcción de confianzas, y en esto el Estado tiene un gran desafío, pues la historia de resolución de conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas se caracteriza por las imposiciones estatales, la vulneración de los derechos indígenas y los incumplimientos de acuerdos por parte del Estado.

Los dirigentes advierten que deben contar también con profesionales que den **garantía de transparencia del proceso**, personas que sean de su confianza y que hayan trabajado con las comunidades afectadas, contando con el respeto de estas, con la finalidad de que desarrollen el trabajo de hacer comprensible para los miembros de comunidades y organizaciones indígenas las materias que el Estado va a consultar, sus alcances y los derechos en juego. Si bien el Decreto 66 plantea que existirán profesionales asesorando los procesos de consulta, para los dirigentes esto no ha sido suficiente, pues ellos señalan que las comunidades necesitan la garantía de personas que hayan estado con ellos en terreno y por lo tanto, sean elegidas por ellos y no impuestos por el

Estado. En el fondo, la consulta indígena se ha convertido en la consolidación de un proceso de construcción de confianzas, en que los dirigentes ven que *“al sistema le ha costado adaptarse a la realidad indígena”*.

Los dirigentes ven ciertos vicios que se generan en los procesos de consulta, entre ellos lo que sucede con la **información sistematizada** por el Estado en cada uno de estos encuentros. Pese a que el Decreto 66 contempla la sistematización de registros como parte del proceso y como garantía de que se escucharon las diversas perspectivas, los dirigentes señalan que estos documentos no funcionan como antecedentes a considerar para posteriores procesos de consulta. Lo anterior, lleva a que en los procesos de consulta se den situaciones donde se repiten demandas y temas que no son atingentes a la medida específica consultada, rompiendo con la continuidad de las discusiones.

“Los insumos que se recojan en cualquier iniciativa de consulta o de temas abordados, para ser agendados en próximas consultas, la construcción de agendas de discusión para planificar de mejor manera los procesos de consulta, esto significa pactar una agenda compartida.”

La idea de los dirigentes es que estos procesos se puedan utilizar como **“forma de agendar discusiones y temas futuros”**, con lo cual las consultas no cerrarían o zanjarían con un solo tema, sino que abriría la posibilidad de tratar diversas aristas de las afectaciones en un plazo más amplio de tiempo, lo que podría traducirse en mayor profundidad en lo fundamentado y propuestas más concretas. Los resultados pendientes de estas sistematizaciones -es decir, todos los temas tocados que no eran parte de la consulta específica- deberán ser derivados y agendados con la institución estatal que administre la medida, con la finalidad de encaminar nuevos procesos de política pública o de consulta indígena, en caso de ser necesario. Es por ello que señalan:

“Hay una gran cantidad de temas que salen de cada proceso de consulta que pueden ser parte o insumos de nuevas consultas. Vincular las distintas consultas para no ser repetitivos. Pues cada consulta funciona de manera parcializada, eso implica un trabajo intersectorial por los organismos estatales.”

La inexistencia de esta lógica intersectorial implica un mayor gasto de recursos económicos y humanos del Estado, y por otra parte, el sacrificio de los dirigentes y su tiempo en discusiones que ya se habían dado en otros procesos. La necesidad de una **agenda temática**, sumado a un proceso de análisis de temas intersectoriales, podría generar coordinaciones para que dos o más servicios puedan trabajar consultas indígenas que aborden de una manera más holística temas que afectan a los pueblos. En este sentido, también se pueden tener miradas interculturales más profundas, posicionando acciones intersectoriales concretas y conocimiento multidisciplinario que permitiera mejorar legislaciones o acciones administrativas para sostener en el largo plazo. Sin duda, estos aspectos son parte de un proceso de planificación de la consulta que hoy no están contemplados, pues la única acción intersectorial que está considerada es la asesoría cultural que pueda brindar la CONADI o el Ministerio de Desarrollo Social, específicamente en términos de asesoría legal.

En cuanto a **la planificación del proceso de consulta**, a diferencia de lo que contempla el DS 66, los dirigentes plantean que son los pueblos quienes deben definir qué se consulta y en qué orden, articulando una agenda de trabajo con el Estado, pero que nazca a partir de los debates internos de las propias organizaciones. Por lo tanto, **metodológicamente** las consultas deben ser diferentes a lo definido en el actual reglamento, proponiendo que en un primer momento las reuniones deben sostenerse solo entre indígenas para definir ahí sus prioridades en el debate actual sobre política indígena y qué medidas deben ser consultadas; en una segunda parte, es necesario incluir a los asesores de confianza de las organizaciones con la finalidad de comprender, definir y construir una necesidad de consulta que pueda ser debatida con otras organizaciones y comunidades indígenas del territorio; y en una tercera etapa, reunir las distintas propuestas de los territorios –bajo diferentes procesos- que permitan generar un debate intercultural que sea observado y resguardado por el Estado y organismos internacionales.

Como se aprecia, se vuelve a la idea de tener un **cuerpo técnico** que los acompañe, lo que implica la existencia de dos tipos de sujetos que – si o si generen confianza en los pueblos indígenas- pero que al mismo tiempo sean capaces de asegurar sus competencias técnicas. Por un lado, tendremos al **asesor de la comunidades**, que no necesariamente esté vinculado al Estado pero que debe ser financiado por él, y que como requisito debe ser escogido por la organización(es) que apoyará en el proceso. Por otro lado tendremos a los funcionarios de los diferentes servicios que deban desarrollar la consulta y que por lo tanto, representan las competencias técnicas del Estado. Este **funcionario intercultural** tiene por objetivo convertirse en el interlocutor válido entre el Estado y los consultados, por lo que debe tener no solo habilidades interculturales, sino que también contar con la confianza de las organizaciones.

La necesidad de re-construcción de confianza entre los actores y el Estado es de vital importancia, los dirigentes sienten que este enfoque no está presente en el DS 66, pues si bien hay espacios en la cual existe diálogo, este tiene como objetivo el cumplir plazos y que se consensue en favor de lo que el Estado propone y consulta. La idea de **observadores y/o ministros de fe** va más allá del registro de las disidencias, sino que implica hacer explícita la **“buena fe”**, no solo asumiendo que se está construyendo una nueva relación, un nuevo pacto social, sino que involucrando en el proceso las garantías de los derechos ratificados por el Estado.

Los procesos de consulta, de acuerdo a los dirigentes, **no logran profundizar en las problemáticas** de lo que están consultando, ya que no permiten el posicionamiento ni construcción de conceptos propios de los pueblos, sino que se dialoga en base a lo propuesto por el Estado. Los dirigentes plantean que la profundización de conocimientos con los pueblos indígenas se deberían dar en dos sentidos. Primero, a nivel interno: donde los indígenas puedan construir sus definiciones propias para los procesos de consulta; y a nivel externo: en la cual dichas definiciones se negocien o re-construyan con el Estado y el pueblo chileno. Para realizar estos procesos es de vital importancia la

información entregada, que a juicio de los dirigentes, en muchos casos resulta poco efectiva, es por ello que señalan que hay que:

“Salir de la información superficial, no se le informó a todos los dirigentes y tampoco se les dejó participar.”

Los dirigentes agregan que, en los casos de las consultas realizados, la entrega de información es superficial o incompleta, lo que para los dirigentes y comunidades fue un factor relevante en las deficiencias para tomar una decisión con la cual ellos se sintieran conformes, lo que se reflejó al momento de evaluar los procesos. En este sentido, los invitados creen necesario avanzar por sobre lo que considera el Decreto 66, pues la convocatoria a través de los llamados por prensa o las invitaciones por carta certificada, no logran llegar a todo el territorio, ni tampoco logran incluir la información necesaria para introducir de buena manera a los dirigentes en las discusiones que se buscan sostener. Esto implica que los **procesos de planificación** de las consultas también fueron deficientes y que no se han considerado las propuestas de los indígenas para abordar este punto, como por ejemplo la pertinencia territorial de las convocatorias. Cabe señalar que esto es un punto clave para consolidar el principio de **buena fe** que encierra la consulta.

Por otro lado, pese a que el Reglamento garantiza la participación de los indígenas en los procesos de planificación, los dirigentes señalan que hay un punto que les gustaría incluir y es que los **“Los recursos deben ser conversados con los pueblos indígenas para calcular el gasto.”** Esto implica tener transparencia total en el proceso, visibilizando la utilización de los recursos económicos que condicionan y posibilitan su realización. Por lo general el Estado no ha incluido de manera activa a los miembros de los pueblos en las etapas de planificación de las consultas realizadas, por lo que no existe conocimiento de este tipo de información en las organizaciones y comunidades. La importancia de este punto es que permitiría optimizar recursos en busca de alternativas dentro de los presupuestos (o el justificar un aumento), con el fin de garantizar las condiciones necesarias para realizar el proceso de consulta.

Hay otro aspecto no considerado por el Estado que para los dirigentes es relevante:

“Hay una quinta etapa donde los asistentes puedan ir difundiendo al interior de los territorios y comunidades. La difusión interna debe desarrollarse desde los representantes indígenas, el Estado debe ser un colaborador de buena fe.”

La difusión de resultados va más allá de informar la aprobación o desaprobación de una pregunta o consulta indígena, implica continuar a nivel territorial con las reflexiones que surgieron en el proceso, desarrollar una evaluación de la implementación y de la participación indígena, implica generar una mirada crítica que permita mejorarlos a partir de un debate interno que deben desarrollar los pueblos indígenas en base a los resultados obtenidos.

De acuerdo a lo anterior, se deben contemplar **estrategias comunicativas pertinentes culturalmente**, que den a conocer el proceso y las conclusiones. Se debe hacer entrega del material sistematizado desde la convocatoria hasta el final del proceso, y la entrega de insumos para trabajo permanente de discusión, quedando toda **esta información disponible en formato de fácil acceso** para los pueblos indígenas. Esto, debido a que los dirigentes sienten que no existen sistematizaciones de consultas indígenas que posean la pertinencia cultural necesaria para ellos, pues esta pertinencia va más allá del uso del mapuzungun o aspectos cosmovisionales al interior del documento final. Se hace necesario construir material de trabajo que permita conocer el proceso y sus conclusiones que sea útil tanto para indígenas como para chilenos.

Desde la perspectiva de los dirigentes, este espacio de difusión de resultados y propuestas definitivas sirve específicamente para que los pueblos indígenas puedan realizar procesos de **seguimiento y vigilancia de los acuerdos obtenidos**.

“Los incumplimientos de compromisos por parte del Estado quiebra las confianzas y con ello la gente no quiere participar de estos procesos.”

Es necesario pensar en que estos procesos generan desgaste en los dirigentes y que, por lo tanto, los incumplimientos del Estado minan la credibilidad del dirigente en sus propios territorios, por lo que insisten en construir mecanismos que garanticen la correcta implementación de un proceso de consulta. De acuerdo a lo anterior, la **creación de comisiones que verifiquen que los procesos** se están desarrollando de buena manera, salva guarda que miembros de los pueblos puedan tener la información y claridad suficiente para que puedan asistir de manera informada a los debates y también, que puedan tener claridad de lo acordado para exigirlo posteriormente.

Volviendo a puntos que ya habían sido abordados, la discusión profundiza en aspectos que tienen que ver con el **criterio de afectación**. Los dirigentes remarcan que este punto es de vital importancia para comprender una visión territorial amplia, pues señalan que es preocupante la ambigüedad en los criterios para definir los tipos de afectación que podría conllevar un proyecto, ya sea de inversión o institucionalidad.

“Flexibilizar el criterio de afectación directa, pues la visión es integral de los pueblos indígenas, pues es verdad que afecta a los cercanos, pero quienes están más lejos igual se sienten afectados.”

Esta visión de afectación implica asumir **la idea de territorio como criterio base** de una relación entre pueblos y Estado, pues la visión común de afectación directa –en el caso de inversión- está asociada a la idea de vecindad o colindante, que no es propia de las dinámicas de los territorios, y por otro, se reconoce también que hay una visión casi exclusivamente rural que afecta desigualmente a las personas urbanas, por ejemplo el caso de los vertederos. El criterio cultural-territorial implica que sectores que no estén próximos a la intervención o que sean afectados

indirectamente, puedan ser incorporados en el proceso de consulta. Esto además posibilita una consolidación sana de un territorio y evita conflictos intraétnicos.

A juicio de los dirigentes, toda inversión y toda afectación debería ser informada de manera previa a los procesos de consulta, cuando se están gestando los proyectos de inversión. Se propone que los procesos, tal como plantea al Convenio 169, deben ser **Previos, Libres e Informados**. Lo que no se logra cuando se consulta a los afectados respecto de un proyecto que ya existe y que debe ser mejorado con la finalidad de cumplir con estándares mínimos ambientales, para que les otorguen la resolución de calificación ambiental. De acuerdo a lo anterior, los dirigentes señalan que en el caso de los proyectos de inversión los estudios previos –línea base social- no involucran el parecer de los pueblos indígenas, sino que son procesos truculentos de obtención de la información demográfica y socio-cultural del territorio. Plantean la necesidad de -en caso de que las organizaciones y comunidades así lo deseen-, **co-construir la inversión en sus territorios**, generando en conjunto con privados o el Estado, proyectos con pertinencia cultural y que garanticen la participación de los pueblos en los beneficios obtenidos de la explotación. Pero, en el caso contrario, cuando los pueblos se opongan a la intervención, deben tener la capacidad de vetar el proyecto impidiendo su aprobación.

En el caso de inversión en territorio indígena, los dirigentes plantean que la actitud del Estado de actuar bajo presión en procesos próximos a ser concretados, genera una presión directa sobre los pueblos indígenas, pues sienten que se le están imponiendo decisiones y que las consultas actúan como un espacio de legitimación de propuestas ajenas. En este sentido la **compensación** se presenta como un pago por los daños efectivos que el proyecto podría ocasionar, pero no considera el parecer de las organizaciones. No nace de negociaciones entre iguales, sino que se presentan como la imposición de condiciones de un externo invisible. Es por ello que apelan a:

“Las medidas compensatorias deben ser trabajadas de buena fe, con toda la información, con organismos independientes.”

El principio de **“buena fe”** en las medidas compensatorias dice relación con que estas deben surgir de procesos de negociación que pueden partir, incluso, desde los primeros estudios de factibilidad del proyecto. Los invitados señalan la necesidad urgente de un organismo independiente – no del Estado, ni de las empresas- que dé garantías en las negociaciones, donde pueda, además, actuar como mediador, contribuyendo para que las **negociaciones se desarrollen en igualdad de condiciones**.

La transformación de la relación del Estado con los pueblos indígenas presentes en su territorio se transformará no solo a partir de voluntades políticas, sino que de la implementación de procesos acordes al derecho internacional y por sobre todo, a las demandas de los pueblos presentes en territorio chileno. La participación activa de los pueblos es la única forma de otorgar legitimidad a la nueva política indígena en Chile.

“Que el Estado genere procesos de adaptación y de pertinencia para el trabajo con comunidades y territorios indígenas, a nivel urbano y rural.”

Desde esta perspectiva, los dirigentes sienten que las consultas no pueden ser una situación aislada del país, sienten que los chilenos pueden y deben aprender, comprender y profundizar en su relación con los pueblos indígenas, sus derechos específicos y con la necesidad de procesos de consulta en materias que les afecten. La existencia de difusión masiva -no solo para los pueblos indígenas, sino a nivel país- posibilitará que los no indígenas también sepan qué, por qué y para qué se les está consultando a los indígenas. El desconocimiento por parte de los chilenos respecto de los derechos colectivos, la historia sesgada de la construcción del Estado y el racismo naturalizado, hacen **urgente una sensibilización de la sociedad nacional**, pues es necesario que esto se internalice en el sentido común de las personas, que la legitimación de los derechos indígenas se piense como parte vital para la buena convivencia plurinacional.

Como un último punto, y uno de los más sentidos, es la seguridad sobre las **sanciones por no cumplimiento con los acuerdos de la consulta**. Pese a que en la actualidad se sabe que existe la posibilidad de hacer reclamos, ya sea directamente al Ministerio de Desarrollo Social, al servicio encargado de la consulta o judicializando los procesos, los dirigentes saben que en caso de medidas administrativas –y en menor medida, en caso de inversión- no existen sanciones que favorezcan a los indígenas ante los incumplimientos. Entonces, los invitados se preguntan **¿Qué hacer en los procesos de consulta en los cuales no se cumplen los compromisos, quién sanciona u obliga a que esto se cumpla?** Planteando la necesidad de sanciones concretas que sean informadas a los pueblos indígenas, convirtiéndose en una carta de garantía para los pueblos y una nueva forma de ir construyendo confianza ante el Estado y sus instituciones.

Conclusiones

Existe un importante consenso por parte de los dirigentes respecto de derogar los Decretos Supremos 66 y 40, ya que –desde su visión- no garantizan el respeto de las decisiones tomadas por los indígenas consultados, esto debido a su carácter de no vinculante. El carácter referencial de los procesos de consulta ha fortalecido bases que sustentan la desconfianza de los pueblos indígenas hacia el Estado. Además, es necesario destacar que los decretos han afectado de manera negativa a los pueblos indígenas, legitimando decisiones tanto de inversión como administrativas, que – desde la mirada de los dirigentes.- deben ser revertidas.

De acuerdo a lo anterior, la Consulta se percibe como una oportunidad de corregir la injusticia social y mejorar las relaciones con el Estado y la sociedad chilena, a través de la construcción de un nuevo pacto social de carácter intercultural. Además se tiene la convicción de que el proceso de consulta es un ejercicio que reafirmaría el derecho de la autodeterminación, refirmando la necesidad de un reconocimiento constitucional del carácter plurinacional del Estado de Chile. Señalan que los indígenas deben tener el control del espacio donde generan deliberación y ven en la autoconvocatoria una responsabilidad de los pueblos indígenas respecto de la implementación de sus derechos lo que implicaría responsabilidades compartidas en los procesos de consulta.

La **articulación territorial** como construcción de consenso en un proceso de consulta desarrollaría un proceso de encadenamientos de acuerdos al interior del mundo indígena para sustentar una decisión respecto de una medida consultada. De ahí la necesidad del trabajo de consulta desde la escala local, involucrando desde los municipios para avanzar hacia el nivel regional y nacional.

La necesidad de construcción de un **lenguaje común** en los procesos de consulta es de vital importancia, no solo en el diálogo y negociación, sino que también en la sistematización y construcción de productos, pensando en que estos procesos deben ser socializados a partir de una apertura de la información obtenida en las consultas hacia el mundo chileno. Esto con el fin de construir una cultura política plurinacional e intercultural, que esté presente desde el cotidiano y no solo en las altas esferas de debate de políticas.

En la nueva relación Estado y pueblos indígenas se hace necesario construir confianzas, para ello se necesita contar con **profesionales de confianza** de los pueblos en los procesos de consulta, que articulen la información tanto hacia los pueblos indígenas como hacia el propio Estado.

La necesidad de construir **una agenda de discusión indígena** y salir de la lógica parcializada en los procesos de consulta implica la profundización en un trabajo intersectorial para abordar procesos de consulta amplios.

Por otro lado, existe también la necesidad de **transparentar los recursos involucrados** en la consulta como una forma de abordar –desde lo presupuestario- cualquier situación que pueda condicionar

un proceso de consulta. De la misma manera se hace necesario **aclarar y explicitar las sanciones por no cumplimiento de compromisos y acuerdos** tomados en los procesos de consulta como una forma de garantizar la seriedad del proceso y generar la confianza desde los pueblos indígenas hacia el Estado.

Se ha apuntado a la necesidad de la **información previa** de acciones o inversiones en territorio indígena, como una forma de abordar de manera más temprana y sin presión de por medio, la llegada de propuestas a los territorios, evitando malas prácticas empresariales y tensiones futuras entre miembros de las comunidades.

Los dirigentes ven en el proceso de consulta indígena derechos colectivos que superan al actual reglamento, por lo que este espacio es comprendido como una nueva **oportunidad para la corrección de injusticias sociales y situaciones de subordinación**, de la cual el Estado ha sido responsable. Reconstruir confianzas es complejo, pero la participación política directa y con un mínimo de garantía podría construir una nueva relación política con el Estado, que sería la base para la construcción de una cultura política sustentada en una visión plurinacional, basada en el derecho de la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Revisión bibliográfica

Yrigoyen, Raquel. (2009). *“A los 20 años del Convenio 169 de la OIT: Balance y retos de la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica”*. Portal de Derecho y Sociedad”. Revisado en: www.Alertanet.org.

Ministerio de Desarrollo Social. (2014) *“Reglamento que regula el procedimiento de Consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra A y N°2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga la normativa que indica. Decreto Supremo 66.”*. Revisado en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Reglamento_Nueva_Normativa_Consulta_Indigena.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. (2013). *“Reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental. Decreto Supremo 40.”*. Revisado en: http://www.mma.gob.cl/1304/articles53637_reg_seia_contraloria.pdf

Organización Internacional del Trabajo (1989). *“Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”*. Revisado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms100910.pdf

Naciones Unidas (2007). *“Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Los Pueblos Indígenas”*. Revisado en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Bibliografía recomendada

Abogabir, Matías. (2014). Estudio de Caso Chile, Convenio N° 169 de la OIT y la consulta a los pueblos indígenas en proyectos de inversión visible en internet: <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2014/10/141016EstudioCasoChileOITCapitulosI-II-III-IV.pdf>

De Cea, M. y Fuentes, C. (Editores). (2016). *La Consulta Indígena. Colombia-Perú-Chile*. Ril Editores. Santiago.

De Cea, Maite (Coordinadora). (2012) *La omisión a la diferencia Elites, discriminación y reconocimiento de pueblos originarios en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales. <http://www.icsoc.cl/investigacion/publicaciones/>

De Cea, Maite; Fuentes, Claudio; Peralta, Camila; Caniguan, Natalia; Valdivieso, Diego; Yon, Rocío y Jaccard, Danko. (2016). Consulta Previa a Pueblos Indígenas sobre la creación de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejo (s) de Pueblos Indígenas. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales ICSO- UDP. <http://www.icsoc.cl/investigacion/publicaciones/>

DIÁLOGO DE LAS CULTURAS. Sistematización del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
<http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/dialogo-culturas.pdf>

Leppe Guzman, Juan Pablo. (2015). *Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental: Análisis de una relación normativa.* Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. n.44, pp.369-384. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512015000100011>.

Peralta, Camila. (2015). LA ASIMETRÍA DEL PODER: Conflicto Etno-ambiental en el Marco de la Consulta Indígena: Caso Central Hidroeléctrica Añihuerraqui, Curarrehue.

Sitios web recomendados

Consultas indígenas en Chile

<http://consultaindigena.gob.cl/>

Consulta Ministerio Indígena

<http://www.consultaindigenamds.gob.cl/>

Consulta Ministerio de Cultura

<http://consultaindigena.cultura.gob.cl/>

Consulta Ministerio del Medio Ambiente

<http://consultaindigena.mma.gob.cl/>

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

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