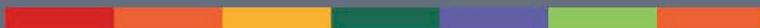




# Diálogo de las Culturas

Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio



# 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**





# Índice

Relatos de presentación en lenguas indígenas	9
Presentación	15
Prefacio	19
Lenguas del aire y de la sangre	28

## PARTE I

Antecedentes del proceso de Consulta Previa	31
a) El derecho de Consulta Previa: Marco jurídico	33
b) Los pueblos indígenas de Chile: Antecedentes socioculturales	45

## PARTE II

Proceso de Consulta Previa CNCA: Una fórmula descentralizada	85
a) Descripción del proceso y las estrategias utilizadas	87
b) Cronología del proceso de Consulta Previa	93
c) Convocatoria	96
d) Planificación	97
e) Entrega de información y difusión	97
f) Deliberación interna de los pueblos indígenas	99
g) Diálogo	99
Acuerdos alcanzados	109
Proceso de Consulta Previa a nivel nacional	115
i. Proceso de Consulta Previa en la Región de Arica y Parinacota	117
ii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Tarapacá	135
iii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Antofagasta	149
iv. Proceso de Consulta Previa en la Región de Atacama	167
v. Proceso de Consulta Previa en la Región de Coquimbo	175
vi. Proceso de Consulta Previa en la Región de Valparaíso	189
vii. Proceso de Consulta Previa en el territorio de Rapa Nui	201
viii. Proceso de Consulta Previa en la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	209
ix. Proceso de Consulta Previa en la Región del Maule	221
x. Proceso de Consulta Previa en la Región del Biobío	233
xi. Proceso de Consulta Previa en la Región de La Araucanía	249

xii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Los Ríos	261
xiii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Los Lagos	275
xiv. Proceso de Consulta Previa en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	285
xv. Proceso de Consulta Previa en la Región de Magallanes y de la Antártica chilena	301
xvi. Proceso de Consulta Previa en la Región Metropolitana de Santiago	315

### **PARTE III**

La Consulta Previa como un proceso de aprendizaje para la relación del Estado con los Pueblos Originarios	329
a) La Consulta Previa	331
b) El principio de buena fe	334
c) Los acuerdos en torno a la medida consultada	338
d) La realización de la consulta mediante procedimientos apropiados	341
e) Una consulta informada	347
f) La definición de las instituciones representativas de los pueblos indígenas	351
Algunas conclusiones sobre los derechos colectivos de participación y de Consulta Previa	355
Desafíos del ejercicio colectivo de los derechos de participación y Consulta Previa	361
Reflexión final	362
Agradecimientos	365
Bibliografía	367

“En la medida que el ámbito indígena se difunde y colora a los otros grupos y realidades; en la medida que se proyecta sobre ellos, la diversidad de sangres, cultura e intereses adquiere el frescor rudo de una esperanza inédita, y la sabiduría absorta de quien empieza a reconocer su fortaleza.”

José María Arguedas



## Relato quechua

Ñuqaykupaq qhishwa cultura nisqa ancha chaninchasqa. Imaynataq tusuyku, imaynataq puñuyku imaynataq mikhuyku, tukuy ñuqaykupaq kulturanchiq nisqa. Nuqanchiq cultura nisqa waq jina.

Ñuqaykupaq pacha mamaqa ancha chaninchasqa. Quechua puna kulturanchiqpa chaqra yapuy killapi pachamamaman jatun jayway ruwakun chaypi quna imaynataq pay ñuqaykuta quwayku jina.

Ñuqaykupaqa ancha allin pachamawan, tinkuy urqkunawan ima.

Qhishwa simimantaqa Ullawipi rimakun jatun tatakuna astawan rimanku rimana mamanchis kaspas.

Ñuqayku qhishwa simiwan sut'iyanchaq ñuqaykuq identidad nisqa kan.

Tatamamayqa astawan chinchamanta kanku tatayqa aymara karqa mamaytaq qhishwa qarqa

Yachay wasiman chayaspa suqta watawan Cancosa llaqtapi Iquique ukhupi chaypiqa tukuy aymara runa karqa Tataytaq chaypi chaqra tiyapurqa

Tatamamayqa qhishwa simita rimarqa panakunayqa uj chhikallata kastilla simita rimarqayku qhishwa simita aymara simita ima jap'iqayqayku. Yachay wasipitaq sapa p'uncha rimanku.

Uj p'unchayqa aymara simipi irqikunawan rimayta churakuni. Yachachiq uyariwayku chaymanta maqawayku. Chaymantaqa manaña rimaykuchu.

Kunanqa tiempumanta watiqmanta rimayta munanku. Ñuqaykuq mama siminchiq kan imayma jina jawa runakuna ingles simi sutichasqa chamunku inglés kaspas maypipis rimanallankupuni.

Kutimanta kuti warmiyqa qhishwa simipi riman Ollague llaqtapi jinallataq ashqha runakuna kaspapa llakikunman jina chayqa mana allinchi mana jina kanmanchu.

Ñuqaqa qhishwa runa kani mana qhishwa simita rimanichu mana kikin kay junt'chasqa kanichu.

Relato de Donato Gabriel Pereira, Comunidad de Ollagüe.  
Traducido al quechua por Julia Quispe Yucra, Ollagüe, Región de Antofagasta.

## Relato aymara

¡Jallalla Aymara Aru!

Aski suma uru munat jilatanaka kullakitanaka jiwasan aymar warminakatanwa jichhüru taqi chuymampi aruntama jumanakaru muntwa

Yatiqiri yuqalla, yatiqiri imilla, Mama, tata, Awkinaka taykanaka, Aymara aru arsurinaka, Taqi kamachirinaka ukhamaraki jani aymara aru arsurinaka

Aka aymara uthirinsa, jilirinakaru uka markana aruntasiñaxa walja suma uñjatawa. Aruntasinsa suma yaqañasiptana, ukat sumarakı uñjasıptana uka lurasıña suma taxpachan sumarakı qamasıptana

Aymara arusa aksa chiqanakasa nayra pachanakawa arsutapunitayna. Jichhakamaxa pusi jach'a markana aruskıpataskıwa: Bolivia, Perú, Argentina ukhamaraki Chile tuqına

Jıwsan Aymara tayka laxrasata arsuña janıpuni phınq'asıpxañanıti yaqha jaqınakaxa sas uñt'ayañasawa, markachırınakan chuymanakapana

Aymara tayka laxrasata arsuñaxa janıpuni phınq'asıpxañanıti, aymar sarawıxa jakaskıwa

Yaqha parlasiña pata jaqınakana uthataynaxa uka kıpu satarakıwa. Uka mä jach'a chakumpı luratawa ukata jısk'a chakunaka wayuqırakıwa sapa maynısa yaqha chinumpırakıwa ukhama yaqha saminakakıwa

Anata waljawa markatakıxa tantasıpxı aka pachamamaru yapuchañataki aka jallu pacha phaxsına uka yapu pachawa, uywa wayñurakı uka achunaka apthapasına

Ukhamaraki uka pacha thuqırınaka, kırkıñanaka pachamamaru yuspajarpan aka maq'anaka qatuqastansa uka uruxa pachamaru waqt'asım chuymasıñataki

Aymara jaqıñakataki aka amuyasıña yäqasıñaxa uthasınsa ukata ukaxa sawına arupa apayasna:

-janiwa jayrañasa, janiwa k'arısiñasa, janiwa lunthatañasa

Aymara ayllu mä jach'a wıla masıwa, uka muspa wıla masınaka utji ukasti jupanaka mä aru ırnaqasıpxı ukampırakı markachasıpxı

Taqı aymara aru, taqı kırkıñanaka uka pachan utji ukata mistuwa ukaxa uma, wayra, q'ıxu.

Aymara aru munatawa taqpacha aymara markanakasataki, ukhamawa kunanakasa wali amtañataki suma ch'amachañataki, wali wakısırakı taqpacha markanakataki jani aymara arusa chhaqhañapakıti

“Aymar aru jani par'lasırı aymarınaka, ukanakawa janıpuni chíqa aymarakıti”

ukhamawa munata jilatanaka kullakitanaka.

¡Jallalla aimara arusa! Jıkısıñkama

Relato realizado por Ana Paola Quispe Quispe, de Camiña, y Graciela Mamani Chambi, del interior de Ticnamar, Región de Arica y Parinacota, socias de la Academia Nacional de la Lengua Aymara.

## Relato rapa nui

Te re'o Rapa Nui

Te re'o he hauha'a va'ai mai e te 'Atua. Hai re'o e haka 'ite ena ki te rua i te tātou mana'u, e haka 'ite ena i te tātou riri 'e e haka 'ite tako'a ena i te tātou haŋa. Te re'o ta'e nō hai vānaŋa e haka 'ite ena i te me'e, e haka 'ite tako'a ena hai ha'a'aura'a, hai tātū 'e 'ātā hai pāpa'i iŋa.

Te re'o rapa nui mai te mātāmu'a 'ā i ma'u i oho mai ai e te tupuna ki 'aŋarīnā, 'e te tātou haka tere iŋa tako'a. 'I te noho iŋa o rāua, pa he me'e 'ite e te ta'ato'a, te mana'u o te rapa nui i haka aŋi-aŋi tako'a rō 'i ruŋa i te roŋo-roŋo. 'E'i te hora ma'u i te taŋata o te motu nei ki te rua henua mo 'ekaravo i ŋaro ai te pāpa'i haŋa o te rapa nui. 'E ka ai atu ko topa 'ā te 'ati nui-nui pē nei ki te taŋata o Rapa Nui 'i e ora nō 'ā tō'ona re'o, te aura'a ko te vānaŋa iŋa 'ā e tātou.

Mo hāru i tātou mo u'i a tu'a, me'e huru kē te rahi o te ta'u i ma'u i oho mai ai e te tupuna ki 'aŋarīnā i te re'o nei. Pē hiva 'ā pe he rahi iŋa era 'ā te rahi tako'a o tātou ana haka tama ana oho i te tātou re'o nehe-nehe nei ki te tātou ŋā poki, he re'o 'ina he vānaŋa 'i te tētahi kona o te ao. 'I Rapa Nui mau nō e vānaŋa ena 'e hai ia e topa kē nei a tātou 'i te ao ta'ato'a pa he hau e tahi.

Te re'o rapa nui he 'āriŋa mau era 'ā o te tātou tupuna, he haŋa iŋa o tātou ki te tātou matu'a, ki te tātou hakaara 'e he ora mau 'ā o tātou pa he hau e tahi e noho nei 'i ruŋa o te motu 'iti-'iti nei 'i vāeŋa tini o te Moana Nui 'a Kiva.

Te mana o tātou o te rapa nui 'i ruŋa i te re'o, kiahio tātou i te tātou re'o.

Kope 'ā'ana i pāpā'i

Relato realizado por María Eugenia Tuki Pakarati,  
Rapa Nui.

### Relato mapuche

Chi pu cheinei engün ta ñi kimmel-afel chi mapudungun

Chi mapudungun, küpalme ka kakelu dungu petu ñamingün. Ngüneduamken ñi ngenun pu kimelfe küme kimlu tüfachi dungun ka kimnielu chumngen chi mapudungun ka chi wingka dungun.

Ka kim mapudungukelai müten ta che kimmel-am tüfachi dungun ka mülei ta ñi kimael chi küpal, kuyfike dungu ka chem mew ta ñi feyentuken chi pu mapuche.

Feula, femtren chi pu kimelfe “adentukeingün” dungun ka wirin mapudungun mew ta ñi pekeel chi pu lifru mew, kimmun ta ñi rüf chem pin ka, kiñeke mew kakunutukefingün.

Ta ñi femtren tripantu ta ñi kemelkenmew, ka mülefui ñi kellukonael chi pu reñmawen mapuche kimelngeam tüfachi dungun, ta ñi kimkonam ka falintuam tüfachi kimeluwün küdaw mew. Femngechi, chi pu trokiñke mapuche falintufal ngeaingün ka, kimaingün ta ñi nien ta ñi tuwün tüfachi trokiñ mapunche mew kangelu chi trokiñ wingka mew. Ka, ngüneduamaingün wesadungungenun kangechi ngen.

Ka chi pichike che mapuche ngenolu ka mülei ta ñi konküleael tüfachi kimeluwün mew, kimael chi dungun ka chi mapuche küpal ka kom chi pu trokiñke che mülelu tüfachi mapu mew, ta ñi kimelngael ka fei engün ta ñi küpalme ngen.

Relato realizado por Clorinda Antinao Varas,  
Región Metropolitana.

## Relato kawésqar

Kawésqar kius wæs

Kawésqar sa seté aeschiuk alowe čéčel aerkena hojok, kawésqar atóna ho alowe, Jemá aselájer sa 6 mil años aeschiuk čéčel hojoh, kawésqar wæs sa Golfo de Penas jemá karlainers kuos ka kuteke seté kask`iot, Tawokser wæs, Estrecho de Magallanes karlainers kak k`oanek sa Kawésqar wæs čéčel.

Kawésqar sa afterrek aeschiuk čelkuenak hojok, k`oanek kius wæs čéčel atal, kius kolok sa, ase arlai ka kuteke malte alowe, jautok sa k`oanek kawésqar kolok čéčel.

Aeschiuk sa k`oanek kawésqar wæs kius ktel tawón čéčel k`oanek kajef tawón čelkuesekčejers hojok ka kuteke laf čelkuenak kawésqar aeschiuk jetarkte alowe čéčel, asađe lejes sa čelkuenak aerkena, ka kuteke c`epas lejes, ka kuteke xarkáwes lejes jekiane jetaskar, artesanía jemá karlainers kuos.

Kawésqar wæs sa eik`óse tawón, kuos k`oanek jeksor hojok, ka kuteke kejers alowe kak, ka kuteke koanek sa asađe alowe tawón kawésqar waes karlainers.

Easkiok waes sa k`oanek kawésqar wæs čéčel, tou jalau sa kawésqar čelkuenak hojok aqate haper alowe ka kuteke seté haper alowe jetesekčejer hojok horaras.

K`oanek sa kawésqar kius waes kolok čéčel, easkiuk sa kawésqar afsakta jetakualok jetesekteler, ka kuteke kius asađe wæs kak, asađe lejes jetakualok kak, ka kuteke kawésqar jeke jetakualok, kius eik`óse jetakualok, kius asé ka kuteke kstai arlai čéčel atal sa jetakualok kak. Kawésqar wæs kiawél sa kewesqar kelok jenak.

Laft sa kawésqar jetarkte alowe jenak atal, aeschiuk sa kawésqar afsakta qolok jenak, Parque Bernardo Ohiggins karlájjer sa kawésqar waes alowe čéčel.

Relato realizado por Juan Carlos Tonko Paterito, Puerto Edén,  
Región de Magallanes y de la Antártica chilena.

## Relato yagán

Apa sean kunta muta, hai annu apis sapakuta, wata kur, taku taki, toelana an wastaku yagankuta, onchimol-la kur sanata yiar-ustaku kutana yagan an hattaka haba anan annu amanata spon esmura walapatuj tujala walapatuj welekirs, annuja amanata spon, sapatuj siscain, watauniwa anchikein kaita kutajanata.

Tan yagan iar-ustaku tumajtaka yaka saka an ilan wea tana cina anan ayisu yeska, saka an wea, akupana amma, pij, apausina an kipi kachoin, arf, tasoin an anku.

Arfwea sina akal-li an chiajaus kui at-ta toelana wal-leigua sukanskipa kur iantalakanon tarwua, tumampa pusaki, kukana amantapa tumampa amai, umusamai, katran, hai wata tapalizana sapakuta.

Relato realizado por Martín González, Bahía Mejillones,  
Región de Magallanes y de la Antártica chilena.

## Presentación

Esta publicación consolida uno de los capítulos más importantes para Chile en materia cultural. Se trata de un proceso que se inicia en el año 2014, cuando recién asumida la actual gestión de la presidenta Michelle Bachelet, el Ejecutivo encargó al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes la misión de formular una indicación sustitutiva al proyecto de ley que crearía el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

En busca de una cohesión en la planificación cultural a nivel nacional, capaz de incluir la diversidad cultural existente en Chile, el Ejecutivo decidió someter el borrador de la indicación sustitutiva a un proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, según los estándares establecidos por el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, tratado internacional ratificado por el Estado de Chile desde el 2009.

El principio rector de esta resolución fue justamente la necesidad de escuchar e incorporar la mirada de los pueblos indígenas en cuestiones que les eran de directa incidencia y enmendar la carencia de participación ciudadana, reafirmando con ello el carácter que ha sido el sello distintivo de la gestión histórica y corporativa del actual Consejo de la Cultura.

A partir de ese momento se dio inicio a un proceso a nivel nacional de gran envergadura y un desafío para la estructura institucional del Consejo. Fueron convocadas un conjunto de organizaciones representativas de los nueve pueblos indígenas reconocidos oficialmente en Chile, además de representantes del pueblo chango de la zona costera de la Región de Atacama y la comunidad afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota, invitada en razón de la extensa relación de trabajo en conjunto establecida por esta con el Consejo de la Cultura y por calificar como pueblo tribal, según plantea el propio Convenio n° 169.

El proceso se extendió por cerca de diez meses, de los cuales más de la mitad fueron de reuniones de discusión y trabajo conjunto entre los representantes indígenas y el Consejo (510 reuniones en total), desplegadas en las 15 regiones del país, además del territorio de Rapa Nui, sumando un total de 2.051 organizaciones y 11.188 asistencias consignada en actas.

Para llevar a cabo este proceso se formaron 16 equipos de trabajo vinculados a cada una de las respectivas direcciones regionales del Consejo. Estos equipos a su vez fueron coordinados desde el nivel central por la Unidad de Pueblos Originarios, transformada a partir de mayo del 2016 en el actual Departamento de Pueblos Originarios, órgano institucional que se ha hecho cargo de generar políticas y acciones de trabajo con las organizaciones indígenas en todo el territorio nacional, en una relación colaborativa que es consecuencia directa del proceso de Consulta Previa.

Precisamente, la estrategia de descentralización, desarrollada tanto a partir de la consulta como del posterior trabajo con los pueblos, ha sido una de las características del proceso realizado con el mundo indígena y afrodescendiente de parte del Consejo. Una estrategia territorial en la que las direcciones regionales de la institución han jugado un rol central, reafirmando la convicción de que la amplia diversidad cultural del país se encuentra contenida en cada una de sus regiones y territorios.

La Consulta Previa a los Pueblos Indígenas posibilitó recorrer los territorios y comunidades donde el Consejo no había llegado previamente. Territorios tan alejados y desconocidos en Santiago como Visviri, en el altiplano de Arica; Ollagüe, en el altiplano de la Región de Antofagasta; el territorio Rapa Nui; comunidades mapuche de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos; las comunidades yagán de Bahía Mejillones en Tierra del Fuego y la comunidad kawésqar de Puerto Edén.

Este ejercicio permitió escuchar atentamente lo que estas comunidades demandaban a la institución en materia de cultura, artes y patrimonio. Un trabajo de escucha y diálogo permanente, que resultó no solo en la incorporación del acuerdo nacional de la Consulta Previa en el texto definitivo de la Indicación Sustitutiva que crea el futuro Ministerio, sino que también en la elaboración participativa de planes de acción con las distintas comunidades indígenas.

Una de las aspiraciones que resultó ser transversal entre los pueblos fue la necesidad de revitalizar las lenguas indígenas, anhelo que surge de la crisis de reproducción en la transmisión de las prácticas y expresiones culturales tradicionales de los pueblos. Por ello, en esta publicación también hemos querido dar cuenta de la existencia — en distintos niveles de uso y reproducción— de las seis lenguas indígenas vigentes en Chile, a través de la incorporación de un relato realizado por miembros de cada uno de los pueblos. El no sumar la traducción al español de estos es un gesto que asume una doble dimensión sociolingüística: de una parte, que hay personas en diferentes territorios del país que entenderán el completo sentido del texto; y en la otra, dar cuenta de la ineludible necesidad de revitalización de estas lenguas de parte del Estado para que en un futuro cercano todos y todas, indistintamente de nuestro origen, raza o idioma, las podamos comprender.

El camino de la construcción de la diversidad cultural está abierto y nos invita a transitarlo y conocerlo a todas y todos los que habitamos hoy Chile.

Ernesto Ottone Ramírez

Ministro Presidente  
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes



## Prefacio

El proceso que dio origen al Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como su paulatina ratificación por parte de los Estados miembros de ese organismo internacional, está inscrito en la trastienda de la historia del movimiento indígena contemporáneo tanto del siglo XX y lo que va del XXI, como una especie de elocuente correlato, lleno de altibajos, en lo que respecta a la relación entre los pueblos indígenas y los Estados.

En efecto, el proceso que revisó el antiguo Convenio n° 107 de la OIT (de 1957) —tratado que surgió de una larga secuencia de iniciativas de la OIT encaminadas a proteger los derechos de los trabajadores indígenas explotados, cuando no esclavizados, pero en cuya formulación no hubo ninguna participación indígena— para derivar en el articulado vigente del n° 169, revela un indudable cambio de paradigma en relación a la mirada que los Estados tenían (y tienen) de los pueblos indígenas verificado en la última parte del siglo XX. Este hecho queda graficado en los significativos cambios enunciativos entre uno y otro tratado: desde “poblaciones” a “pueblos” indígenas; desde el “proteccionismo” e “integración” que declaraba el n° 107, al reconocimiento del derecho de los pueblos a asumir el control de sus “instituciones y formas de vida” en el n° 169.

Tales cambios evidencian un salto cualitativo que está directamente relacionado con los cambios históricos que posibilitaron, no sin tensiones y conflictos por lo demás, la irrupción de los pueblos indígenas como un actor consolidado en la agenda internacional.

En efecto, tras el fin de la segunda guerra mundial se sucedieron una serie de transformaciones, entre ellas los procesos de independencia experimentados por las ex colonias europeas en Asia y, particularmente, en África.

En América Latina, por su parte, ya en la primera parte del siglo XX se advirtió un lento pero paulatino proceso de empoderamiento social y político de la mano de la consolidación de las organizaciones indígenas que, a través de una eficaz mezcla de movilización étnica con participación política, lograron incidir en los vaivenes de la generación de políticas públicas.

A nivel continental, un hito importante en esa etapa lo constituyó la consolidación del indigenismo, un movimiento político, cultural y antropológico promovido por importantes figuras intelectuales mestizas latinoamericanas que incursionaron no solo en el ambiente artístico cultural sino que también en la generación de políticas dirigidas hacia los pueblos indígenas. De estas figuras indigenistas, sobresalen en el terreno de la cultura Mistral en Chile, Arguedas en Perú, Ribera, Siqueiros y los muralistas mexicanos, entre muchos otros. Por ello es que el indigenismo es considerado por algunos como el fenómeno cultural y político más trascendente que se ha dado en el continente durante el siglo XX.

El despliegue institucional del indigenismo, desde que fue formalmente instituido en la reunión de Pátzcuaro, México, en abril de 1940 —cita en la cual participaron solo funcionarios(as) e intelectuales, pero casi ningún indígena— marca un punto referencial no solo por la influencia que este tuvo en los aparatos públicos y culturales latinoamericanos sino porque, por oposición, permiten visualizar la irradiación que este tuvo hacia los discursos indígenas. En efecto, el indigenismo tuvo relevancia ideológica especialmente por la circulación de ideas que promovió en distintas instancias, donde difundió sus tres grandes ejes argumentales: la denuncia de la opresión del indio, la búsqueda de su integración al conjunto de la sociedad y la constatación del carácter mestizo del continente.

Esta corriente ideológica tuvo una evidente influencia en el proceso que dio con la formulación del Convenio n° 107 de la OIT

de 1957, anunciando implícitamente allí los límites discursivos del instrumento, que serían puestos en evidencia una vez que el actor indígena comenzó a aparecer efectivamente, tanto en las movilizaciones étnicas en sus territorios como en los diferentes foros internacionales.

La década de los 60 sería particularmente decisiva, dada la súbita aparición en distintos lugares de América Latina de organizaciones indígenas activas en los procesos de reforma agraria y de restitución territorial impulsados en distintos países, incluido Chile. Es en ese tiempo que las organizaciones de los pueblos indígenas se legitiman como actores válidos, no solo hacia los organismos públicos sino que ante sus propios aliados políticos. Es así que el sistema de instituciones internacionales, entre ellas la OIT —hasta entonces casi el único foro internacional en atender las demandas indígenas—, se hizo eco de este nuevo escenario y comenzó a incorporar en sus propias definiciones la nueva realidad.

Fue a comienzos de la década de los 80, un momento particularmente importante para el movimiento indígena internacional, cuando se activaron distintas iniciativas de coordinación indígena, a nivel nacional y continental, las cuales serían decisivas al momento de implementar las reformas a normativas internacionales como el Convenio n° 107.

En 1980 se realizó en Ollantaytambo, Perú, el primer Congreso de Movimientos Indios de Sudamérica, de donde surge el CISA (Consejo Indio de Sudamérica), orgánica desde la cual emergería una generación de líderes indígenas que posteriormente serían activos partícipes en la reformulación de los tratados internacionales. Antecedente directo de aquello, fueron las dos reuniones convocadas por antropólogos en la isla de Barbados, consideradas fundamentales para entender las actuales dinámicas organizacionales indígenas en América Latina. En la primera, efectuada en 1971, participaron solo antropólogos, mientras

que en la segunda, en 1977, por vez primera se incluyó en las deliberaciones a dirigentes sociales indígenas de distintos países, entre ellos líderes mapuche de Chile y Argentina.

En este contexto, en 1985 la OIT convocó a una reunión de expertos para revisar el articulado del Convenio n° 107. En dicho encuentro se constató la obsolescencia del instrumento, dado su enfoque integracionista. Un año después, la Conferencia General de la OIT acordó su escrutinio, decisión que derivó tres años después en la redacción del Convenio n° 169 que conocemos, en una deliberación que, a diferencia de anteriores experiencias, contó en su formulación con la activa participación de organizaciones indígenas de distintos continentes.

La adopción del Convenio n° 169 por Chile, en junio de 1989, encontró en el país a un movimiento indígena inserto en una dinámica que anunciaba el advenimiento de un sistema democrático que prometía la inclusión de las demandas originarias después de casi 20 años de dictadura militar. Este movimiento indígena, especialmente en el caso mapuche, se había rearticulado en el enfrentamiento directo a medidas dictadas unilateralmente por la dictadura, como fue la imposición unilateral del DFL n° 2.568 de 1979, que dividió las tierras que hasta entonces seguían en propiedad comunitaria. De la relevancia cierta de este proceso, es evidencia clara que la organización que lo lideró, Ad Mapu, se constituyó en la matriz de la mayor parte de las experiencias organizacionales mapuche posteriores.

El proceso de discusión y formulación de la nueva ley e institucionalidad indígena a comienzos de los 90, contó con la particularidad de que, por primera vez en la formulación de políticas públicas dirigidas hacia la población indígena, se incorporaron otros pueblos además del mapuche. Aparecieron entonces organizaciones aymara, que se habían nutrido de experiencias ideológicas provenientes desde Bolivia y Perú, y

también del pueblo rapa nui. Algunos de estos liderazgos habían participado activamente en coordinaciones internacionales como el CISA, y a través de estas habían sido parte de foros internacionales como la propia OIT, contando ya entonces con un caudal de conocimientos y experiencias que marcaron los flujos discursivos de la nueva etapa institucional.

Así, el proceso que dio origen a la actual ley Indígena n° 19.253 de 1993 y la creación de la Conadi, estuvo marcado por la dictación casi en paralelo del Convenio n° 169, que apareció desde su promulgación, junto con el aún pendiente reconocimiento constitucional, en la agenda reivindicativa transversal de todo el movimiento indígena en Chile.

Como se sabe, el Estado de Chile finalmente ratificó en el 2008 el Convenio n° 169, entrando en plena vigencia desde el 15 de septiembre del 2009, casi 20 años después de ser adoptado por la OIT. El periodo que va desde la formulación de la ley indígena aún vigente y la ratificación del Convenio, está marcado a nivel internacional por la eclosión de importantes procesos de movilización indígena en diversos lugares de América Latina y del mundo: demandas territoriales, conflictos con empresas extractivas y de impacto ambiental, y, por sobre todo, por el florecimiento de un potente proceso de revitalización sociocultural discursiva y política al interior de las organizaciones étnicas. Diversos autores y observadores han identificado y conceptualizado este fenómeno como “emergencia indígena” o “reetnificación”.

Este tiempo ha visto además convertirse al actor indígena organizado en un sujeto colectivo protagónico, reconocido muchas veces a regañadientes por otros actores sociales. Claramente, hoy el movimiento indígena no es el mismo del de principios de los 90, aquel que mayoritariamente negoció con la naciente democracia la nueva institucionalidad indígena. La relación del actual movimiento con los respectivos Estados, en particular en

Chile, en mayor o menor medida se ha deteriorado, inundándose de importantes grados de desconfianza hacia las políticas públicas implementadas. Es así que buena parte de esos liderazgos han experimentado un giro reivindicativo de tipo político en sus demandas. Hoy ya casi no está vigente el modelo de “organización nacional indígena” que negoció la actual ley y sobre el cual se formuló el Convenio n° 169 hace ya 27 años. Han aparecido en cambio otros actores internos dentro del movimiento, como otros pueblos reconocidos, las organizaciones urbanas, las de mujeres, jóvenes y un sinnúmero de otras experiencias.

Es obvio, por otra parte, que los distintos procesos socioculturales y políticos imperantes también han afectado al movimiento indígena nacional e internacional. Lo que impera hoy es un enorme y dinámico abanico de organizaciones territoriales y funcionales, formales e informales, de distinto tipo, muchas de ellas partícipes de este proceso.

Es en esta trama que se inició formalmente, en junio del 2014, por decisión emanada directamente desde la Presidencia de la República, el proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), a nivel nacional y con participación de todos los pueblos indígenas reconocidos por la ley indígena vigente, además del pueblo tribal afrodescendiente en la Región de Arica y Parinacota.

La creación de la institución que se hará cargo de los temas culturales, artísticos y patrimoniales, se había iniciado como sabemos en el 2013, con el envío a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley que no mencionaba a los pueblos indígenas en su formulación. La decisión presidencial de este periodo mostró una mirada claramente diferente, pues se inscribió en un mandato concordante con la obligación estatal de cumplir con los estándares internacionales de derechos indígenas este tratado establece. En conformidad con lo anterior, el objetivo central

de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas que desarrolló el Consejo de la Cultura durante más de nueve meses, fue conocer e incluir la visión y opiniones de los pueblos indígenas acerca del anteproyecto de ley que crearía el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, hoy en segundo trámite parlamentario en el Senado.

Es acerca de este proceso a nivel nacional del que esta publicación da cuenta detallada, a partir de antecedentes generales y del contexto jurídico de la Consulta Previa; pero además este documento aporta con un desglose pormenorizado de las etapas en que se subdividió el proceso y con una descripción detallada de su implementación en cada una de las regiones y, cuando correspondió, pueblo por pueblo, en sus respectivos territorios, por más alejados de las urbes que estos estuviesen. Es lo que las lectoras o lectores encontrarán en las páginas que siguen. Ello en sintonía con la decisión estratégica que optó por la descentralización, asumida a comienzos de la consulta, la que entendió que la única garantía para una convocatoria amplia y respetuosa de las características geográficas y socioculturales de cada pueblo, la proporcionaría la regionalización del mismo. También de ello da cuenta esta sistematización, por ejemplo, al momento de respetar la forma de enunciación y escritura para un mismo idioma (el mapudungun por citar un caso) que cada región o territorio eligió.

Según el estándar consagrado por el Convenio n° 169, la determinación de las medidas a consultar dependerá de cada proceso en particular. En este caso, se optó por someter a consulta un borrador íntegro de la indicación sustitutiva, de manera que serían las propias organizaciones indígenas participantes las que determinarían la afectación de la medida. Desde el comienzo del proceso, como queda en evidencia en la descripción, se esbozó un listado de temas sensibles para los pueblos, los cuales se podrían dividir en tres grandes áreas, a saber: definiciones;

reconocimiento; y participación y salvaguarda del patrimonio cultural indígena, entendido este como una integración entre lo material e inmaterial teniendo siempre como eje articulador el territorio, tema que evidentemente anuncia la segura irrupción de esta materia en los futuros debates sociopolíticos indígenas.

Como se manifestará en las páginas siguientes, la realización de un proceso de implementación de un tratado internacional de derechos humanos de esta envergadura —del que el Consejo de la Cultura inesperadamente fue pionero junto con el Ministerio de Desarrollo Social—, representó para la institución un enorme desafío que demandó generar una estructura y un trabajo colectivo dirigido hacia los pueblos indígenas, aun no completamente implementado al momento de iniciar la consulta, pese a experiencias específicas anteriores. Por otra parte, demandó a la institución hacerse cargo, prácticamente de la noche a la mañana, de una serie de demandas sociopolíticas indígenas, entre ellas la más importante, el severo cuestionamiento al instrumento (decreto supremo n° 66) sobre el cual el Consejo de la Cultura no tenía injerencia directa.

Esta sistematización, por tanto, intenta hacerse cargo de los aciertos y también de los errores cometidos en las 510 reuniones sostenidas con 2.051 organizaciones y con 11.188 participaciones certificadas, que a nivel nacional se realizaron en lugares tan apartados como Visviri, en el extremo norte, Rapa Nui, en medio del océano Pacífico, y Bahía Mejillones, en el extremo austral. Estas organizaciones indígenas participaron activamente del proceso, en diálogos cargados de desconfianza al principio, pero llenos de contenido y propuestas durante su desarrollo, en los que hicieron gala de una antigua tradición de conversación sincera y respetuosa cuando se proporcionan las condiciones con el Estado.

El flujo del diálogo posibilitó llegar a acuerdos regionales y, cuando correspondió, pueblo por pueblo, y luego a nivel nacio-

nal, suscribiéndose de esta forma un acuerdo nacional de 14 puntos que, prácticamente en su totalidad, fue incorporado en la redacción final de la indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea la nueva institucionalidad cultural y también al trabajo programático que hoy desarrolla a nivel nacional el Departamento de Pueblos Originarios. Destaca aquí el acuerdo n° 2, que dice: “Que la nueva institucionalidad se denominará “Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio”.

De esta suerte, las distintas organizaciones y representantes indígenas que extrañamente hasta antes de este proceso no habían demandado al Estado la creación de políticas públicas en artes, cultura y patrimonio, fueron actores claves de una reflexión colectiva en la construcción de temáticas convertidas desde ahora en claves para cualquier apuesta de futuro.

Más allá de todo, queda de manifiesto, creemos, el enorme aprendizaje institucional que este proceso significó para el Consejo de la Cultura, el cual ahora no solo sí cuenta con una estructura institucional permanente de nivel nacional que aborda el fomento de las culturas indígenas (el actual Departamento de Pueblos Originarios) —una de las primeras medidas adoptadas por el Ministro Ernesto Ottone al inicio de su gestión—, sino que ha debido aprender a incorporar a los pueblos originarios y a la comunidad afrodescendiente en todas sus acciones planificadas y cotidianas, como sujetos colectivos de derecho.

José Ancan Jara

Jefe Departamento de Pueblos Originarios  
Encargado Nacional de la Consulta  
Previa a los Pueblos Indígenas CNCA

## Lenguas del aire y de la sangre

Hace poco más de un siglo en los acres territorios de Atacama, hubo una lengua de cobre y de oro, de bronce y de plata, de selvática raigambre rumorosa. Una lengua que nombró por casi diez mil años el hambre y la aridez, la lluvia circular del altiplano y el prodigio nacimiento de los hijos. “Kunza, kunza” decían las piedras y el quemante cielo azul. En kunza vio la luz aquel bronceo cuchillo lunar llamado *tumi*; en kunza se tejió el *acksu*, el poncho de la vida y de la muerte; en kunza se habló al sagrado *haari*, el cóndor que domina cumbreño la nieve y la neblina. No queda sino un débil y fantasmal kunza en la boca atacameña hoy, pues no hay quien diga *laatchir*/pájaro amigo, ni quien parle sonriente la dulce palabra *miskanti*/oculta ranita cantora. A la cima del Quimal suben espectros al lento sacrificio del olvido. Las piedras hablan alto a su pesar, los pastos ásperos silban ¡juiiiiiiii!, mientras *ckapin*, el sol con plumas de águila, busca la noche para alumbrar con sus ojos insomnes, antiguos y venerados espíritus.

Más al sur, en pleno arisco mar de fiordos y archipiélagos, la luna y las mareas trenzaron la lengua oceánica y secreta de los chonos. Tac, Chaulinec, Quenac, Apiao fueron islas nómades de un idioma que crecía de tormenta en tormenta, de dalca en dalca, rozando los vientos de la blanca Antártica famosa. En chono la paciencia, en chono el coraje de los brazos y el corazón para navegar los fríos e impetuosos mares del sur. La tersa noche austral mostraba sus constelaciones, sus ríos de herido resplandor a las pálidas pupilas de los pueblos isleños. ¿Cómo se traduce “miedo”, cómo se traduce “abismo”, cómo se traduce “viaje”, “dolor”, “cansancio”, “soledad”? En chono el callamiento, en algas y huellas de cachalotes surcando la salada y tajante luz de la mañana.

Kunza, chono: hablas perdidas en el aire y en la sangre, desvanecidas bajo el frenético progreso occidental. Kunza, chono: voces

ocultas, hundidas en el polvo y en el hielo, como frágiles fósiles de lenguajes sin progenie ni destino. Escucha, sin embargo escucha el ruego aonikenk en el hosco coirón de Patagonia. Descifra el canto selknam tras la dura piel de los vientos magallánicos. Repite, llora y danza los cálidos susurros del *kakán* ante los ríos y los túmulos diaguitas, ahora que en el cielo germinan, una y otra vez, el amor, la muerte, el tiempo y el silencio.

Jaime Huenún Villa



PARTE I

**Antecedentes del Proceso  
de Consulta Previa**



## **a) El derecho de Consulta Previa: Marco jurídico**

Desde 1993 la política indígena en Chile está regida por la ley n° 19.253, que Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Este marco normativo nació a partir del compromiso suscrito el 1° de diciembre de 1989 por el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin y un grupo de dirigentes de organizaciones indígenas. Dicha acta, que pasó a denominarse con el paso del tiempo como Acuerdo de Nueva Imperial, es considerada un hito para las políticas públicas en materia de pueblos indígenas en tiempos recientes

Desde una perspectiva histórica, la ley Indígena de 1993 se caracterizó por intentar revertir la política que orientó a la República en su relación con los pueblos originarios desde su conformación como nación independiente, la que promovía una integración que, en la práctica, encubrió una asimilación de estas culturas a una idea de nación. En este marco, los gobiernos pos-Pinochet han intentado —no sin dificultades— una redefinición de la relación del Estado con los pueblos originarios, los que han pasado a ser considerados como un aporte al país y no una rémora del pasado, estableciéndose la necesidad de su respeto y protección.

De forma paralela a este proceso institucional, se produjo a nivel internacional un fenómeno de empoderamiento de las organizaciones indígenas, el que ha sido denominado por algunos autores como “emergencia indígena”, caracterizada por movilizaciones de diversas organizaciones étnicas demandando de parte de los Estados, además de restitución territorial, el reconocimiento y salvaguarda de sus sistemas culturales, asumidos como parte de la diversidad identitaria de los países.

De esta manera, los últimos 25 años de gobiernos democráticos en Chile han coincidido con esta irrupción indígena, situación que a su vez se vincula directamente con la promoción de una serie de convenios y pactos internacionales de promoción de derechos colectivos suscritos por el Estado chileno a partir de 1990. A nivel interno, y como respuesta a la dinámica de los movimientos indígenas posterior a la ley Indígena, se promulgó el denominado Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT, 2003), instrumento que reconoció una historia de incomprensiones por parte del Estado chileno con los pueblos originarios, surgiendo desde allí un conjunto de propuestas y recomendaciones para una nueva política entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad chilena.

La CVHNT recomendó en el 2003 la “más pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT”, sugiriendo —además— la participación del Estado de Chile en las deliberaciones internacionales relacionadas con el proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CVHNT, 2009, p. 521).

El Convenio n° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue finalmente ratificado por el Congreso chileno en abril del 2008, entrando en vigencia en septiembre del 2009. En uno de sus aspectos medulares este tratado internacional de derechos humanos consagra el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de ser dictada una medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles, a la vez que consagra requisitos mínimos que deberían cumplir los procesos de Consulta Previa (buena fe y procedimientos adecuados a las circunstancias, entre otros), para garantizar el cumplimiento de este derecho de los pueblos.<sup>1</sup>

1 El artículo 6° del Convenio n° 169 señala que: “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

Sin embargo, los alcances de este derecho no se agotan actualmente con lo dispuesto en el Convenio n° 169, sino que se complementan con diversas convenciones y tratados que emanan de distintos órganos internacionales y que han sido ratificados por el Estado de Chile. Algunos de estos instrumentos son: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (Unesco, 1960).

La promulgación de la Declaración de la Organización de Naciones Unidas, sobre los Derechos de los Pueblos indígenas del 2007, es una referencia primordial en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos originarios. No solo por el largo proceso que significó su redacción final, la declaración en sí constituye, como lo señaló el Relator Especial de la ONU, James Anaya, “la piedra angular de la protección internacional de los derechos de estos pueblos”.<sup>2</sup> Esta declaración, por lo demás, consagra la

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 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”. Complementariamente, el artículo 5°, dispone que “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: a) deberán

reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.

2 Naciones Unidas (2010). Informe provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. U.N. Doc. n° A/65/264, 9 de agosto de 2010.

demanda por autodeterminación como uno de los derechos fundamentales al ser reconocido por los Estados nacionales.<sup>3</sup>

Distintos países de América Latina han incorporado progresivamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en sus respectivas institucionalidades, transformando gradualmente las relaciones entre estos derechos y los Estados nacionales. Aquello coincide con el periodo histórico que abarca la adopción del Convenio n° 169 de la OIT y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>4</sup> adoptando en términos generales las tendencias promovidas por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 2003) y la emergencia de los movimientos indígenas a nivel continental.<sup>5</sup>

No obstante, como señaló en el transcurso del año 2006 Rodolfo Stavenhagen, en aquel tiempo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, subsiste una “brecha de la implementación entre los avances realizados por numerosos países en sus legislaciones nacionales en que se reconoce a los pueblos indígenas y sus derechos y las realidades cotidianas en las que se encuentran numerosos problemas para el adecuado cumplimiento de estas medidas legislativas”.<sup>6</sup> Diez años después, se puede constatar un estancamiento en el ejercicio de las normativas, situación en la que Chile no es una excepción.

Efectivamente, el camino al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no ha estado exento de controversias. Ejemplo

3 Debemos destacar que la Declaración de los Pueblos Indígenas interactúa con los contenidos de otras declaraciones, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993); la Declaración de Naciones Unidas sobre la Diversidad Cultural (2001); la Declaración y Programa de Acción de Durban (Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001), entre otras.

4 Las constituciones vigentes de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) sobrepasan esta temporalidad, pero se trata de

países en los que ya se habían dado avances significativos en la década de 1990.

5 Un balance del estado de las legislaciones aplicables para 2010 se puede constatar en el Banco de Datos de Legislación Indígena preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en su página electrónica: <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/index.cfm?lang=es>

6 Naciones Unidas (2006). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. U.N. Doc. n° E/CN.4/2006/78, 16 de febrero del 2006.

de aquello es que, a 23 años de promulgada la ley n° 19.253, Chile aún no les reconoce oficialmente en su Constitución,<sup>7</sup> a pesar de que en las últimas décadas los distintos gobiernos han realizado acciones para regular y hacerse cargo de las demandas de los pueblos indígenas. De esta manera, a pesar de las políticas públicas y las acciones impulsadas en los últimos años, la relación con los pueblos indígenas ha estado marcada por conflictos y controversias de diversa naturaleza y amplitud.

Con todo, la ratificación del Convenio n° 169 y el voto de Chile a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 (voto ratificado en 2014), han dado relevancia a los derechos de estos pueblos al interior de Chile, forzando a redefinir disposiciones legales en orden a regularlos. Una de ellas es precisamente la reglamentación del derecho de ser consultados previamente, según establece el decreto supremo n° 66, que reglamenta el artículo 6° del Convenio n° 169 de la OIT.

Este instrumento internacional, de aplicación obligatoria para los Estados, plantea que los gobiernos deben consultar, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Para tales efectos, las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con el objetivo de lograr el acuerdo o consentimiento informado acerca de las medidas propuestas.<sup>8</sup>

Los derechos reconocidos por el Convenio n° 169 de la OIT hacen referencia a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos

7 Desde 1990, se han presentado sin éxito, cuatro mensajes presidenciales y cuatro mociones parlamentarias de reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas.

8 El artículo 7° del Convenio n° 169 consagra el derecho a decidir las prioridades por los pueblos indígenas en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida que afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar. Por su parte el artículo 15 consagra que los pueblos indígenas interesados en sus recursos naturales deberán protegerse

especialmente, a partir de la participación en la utilización, administración o conservación de los mismos. En caso que pertenezcan al Estado, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados. Asimismo, se plantea que los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reportan tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultados de esas actividades.

colectivos de derechos, basándose en la idea que solo el ejercicio colectivo de estos derechos humanos por parte de los miembros de estos pueblos, garantizará su pleno goce. El Convenio, en su trasfondo, aspira al mejoramiento continuo de las condiciones de vida y de trabajo, y del nivel de salud y educación, de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, enfoque que debe ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habiten.

El núcleo del Convenio n° 169, determina la obligatoriedad de establecer los mecanismos apropiados y eficaces para llevar a la práctica la consulta a los pueblos indígenas. Esta es su piedra angular, en palabras de la misma OIT.<sup>9</sup> Para tales efectos, los dos principios generales, como se ha dicho, son el respeto a la buena fe y la pertinencia cultural.

Con la promulgación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por Chile, aun cuando carece del carácter de aplicación obligatoria que sí tiene el Convenio, la Consulta Previa se estableció como un derecho más a ejercer por los pueblos indígenas. La Declaración establece mecanismos de consulta y participación, señalando que el fin de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado (art. 19). La introducción de este derecho en la Declaración adquiere una fuerza particular al interactuar con el artículo 4° del mismo instrumento, que reconoce que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Este enunciado es reiterado en otros artículos de la Declaración, los que consagran el derecho a conservar y reforzar las propias

9 La OIT ha señalado que el derecho a la “Consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio núm. 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo”. Ver Informe de la Comisión de Expertos en

Aplicación de Convenios y Recomendaciones, “Observación individual sobre el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales”, Paraguay, 1989, solicitud directa, párrafo 8.

instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas, manteniéndolas junto con su derecho a participar plenamente, si así desearan, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (art. 5°), a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos (art. 18), y a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo (art. 23).

Con antelación a la ratificación del Convenio n° 169 de la OIT en Chile, en el 2009, no existían normativas de consulta a los pueblos originarios. La ley Indígena de 1993 establecía una normativa genérica de “escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley” (art. 34), sin establecer un procedimiento específico.

En septiembre del 2009, una vez aprobado el Convenio n° 169, durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, se reglamentó el artículo 34 de la ley Indígena, que habla de la participación indígena. Se dictó para ello el decreto supremo n° 124, del Ministerio de Planificación y Desarrollo, promulgado como un intento de regulación de la consulta indígena en Chile, siendo en su tiempo abiertamente criticado por las organizaciones indígenas. Estas críticas apuntaron, en lo fundamental, al hecho de que tal disposición mantenía la prevención de no establecer una normativa que garantizara que lo consultado fuera respetado. Esto, por lo demás, fue abordado en el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos de aquel año, que destacó lo negativo de la normativa.

Durante el 2011, el mismo Ministerio, pero en una nueva administración, presentó otra propuesta llamada “Nueva Normativa de Consulta y Participación”. La administración del presidente Piñera buscaba crear un nuevo marco que fuera fruto del consenso entre pueblos indígenas y el gobierno, por lo que entregó apoyo logístico y técnico para la discusión de la norma por parte de

las organizaciones indígenas que así los solicitaran. Muchas organizaciones indígenas se restaron de participar, alegando falta de procedimientos que garantizaran la buena fe del proceso, acusando al gobierno de buscar restringir y limitar el alcance de los derechos contenidos en el Convenio n° 169.<sup>10</sup>

La Mesa de Consenso, como se denominó a la instancia, sesionó por última vez en julio del 2013, tras lo cual, el ahora llamado Ministerio de Desarrollo Social, dictó el 15 de noviembre de 2013 el decreto supremo n° 66, el que se encuentra actualmente vigente desde su publicación en el Diario Oficial, el día 4 de marzo de 2014. Dicho decreto señala que “la Consulta es un deber de los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente y que debe realizarse de conformidad con los principios recogidos en el Título II del presente reglamento” (DS n° 66, art. 2°).

Esta normativa fue una de las principales dificultades que afrontaron las dos consultas previas a nivel nacional que se desarrollaron el 2014 y 2015, tanto la desplegada por Ministerio de Desarrollo Social como el proceso impulsado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, este último sobre la Indicación Sustitutiva al proyecto de ley que crearía la nueva institucionalidad cultural de Chile. Las críticas que organizaciones indígenas y expertos(as) en la materia han realizado al contenido del reglamento de consulta, dicen relación con cuatro aspectos fundamentales, relacionados también con las materias en las que no fue posible llegar a acuerdo en la Mesa de Consenso.

10 El informe Anual 2010 del INDH es un resumen de las dificultades y conflictos que se vivieron al interior de la Mesa de Consenso. También, ver Capítulo II. El derecho a la Consulta y su incorporación al sistema jurídico chileno,

en Observatorio Ciudadano. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Análisis del derecho nacional, internacional y comparado. Informe 19. IWGIA - 2014.

Esas críticas apuntaban a aspectos como (i) el cumplimiento del deber de consulta (art. 3°);<sup>11</sup> (ii) los órganos a los que les es aplicable la obligación de consulta (art. 4°); (iii) las relativas a la definición del concepto de afectación directa (art. 7°);<sup>12</sup> y (iv) la aplicación parcial del reglamento en el caso de medidas administrativas adoptadas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Las controversias relacionadas con la aplicación de ambas normativas se manifiestan cuando se especifica la regla respecto de cada tipo de medida. A modo de ejemplo, en lo que se refiere a las medidas legislativas, el decreto supremo n° 66 señala en su artículo 7° que “son medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas los anteproyectos de ley y anteproyectos de reforma constitucional, o la parte de estos, cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas”. La redacción pareciera establecer que se trata de impactos ciertos (“cuando sean causa directa”), mientras que el Convenio lo que establecería es que se trate de medidas “susceptibles” de afectar directamente a los pueblos interesados. Es la posibilidad de que dicha afectación ocurra lo que gatilla la necesidad de consultar y no su certeza.

Otra objeción atribuida a esta norma respecto a las medidas legislativas es la restricción cualitativa del tipo de afectación. No se refiere solo a la magnitud de la afectación, sino también a su calidad: únicamente deben ser consultadas aquellas medidas

11 El artículo 3° señala: “Cumplimiento del deber de Consulta. El órgano responsable deberá realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos afectados, dando cumplimiento a los principios de la Consulta a través del procedimiento establecido en este reglamento. Bajo estas condiciones, se tendrá por cumplido el deber de Consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo”.

12 El artículo 7° establece qué medidas deben ser consideradas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, señalando que “[l]os órganos de la Administración del Estado [...] deberán consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente”.

que causen una afectación directa y específica al “ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas”. La redacción de la norma debería limitarse a señalar que las medidas deben consultarse cuando puedan afectar directamente los derechos e intereses de los pueblos indígenas y no determinar a priori el tipo de impacto que podría existir.

Un asunto importante de mencionar respecto al reglamento es que tras su entrada en vigencia coexisten dos sistemas de consulta en Chile: aquel contemplado para los proyectos de inversión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y aquel que regula la consulta de manera genérica en el decreto supremo n° 66. En efecto, el propio reglamento en su artículo 8° señala que las medidas que califican proyectos o actividades que ingresan al SEIA no se regirán por el reglamento sobre Consulta Previa.

De esta manera, el reglamento excluye de su ámbito de aplicación las medidas que califican proyectos o actividades que ingresan al Sistema de Evaluación Ambiental y que de conformidad a la ley n° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y al reglamento instituido en el decreto supremo n° 40<sup>13</sup> del Ministerio de Medio Ambiente, requieran de un proceso de consulta indígena. Asimismo, indica que dichas consultas se regirán por el mecanismo dispuesto para el efecto por dicha ley y su reglamento, sin perjuicio de la aplicación del procedimiento establecido en el decreto supremo n° 66 “dentro de los plazos que tal normativa establece”.

El Consejo de la Cultura, como una manera de revertir las posibles dificultades y desconfianzas hacia la implementación de la Con-

13 El reglamento del SEIA (DS 40) se aplica a las calificaciones de aquellas actividades susceptibles de causar impacto ambiental enumeradas en el artículo 10 de la ley n° 19.300 y que presenten alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7°, 8° y 10 del Reglamento del SEIA, que exigen su ingreso vía Estudio

de Impacto Ambiental (EIA), específicamente las que (i) generen reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de sus sistemas de vida o costumbres; (ii) se localicen en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas; o (iii) generen una alteración del patrimonio cultural.

sulta Previa a los Pueblos Indígenas, tuvo a la vista un cuerpo de instrumentos legales nacionales e internacionales relacionados durante la etapa de diseño del proceso, el que se estructuró en atención a los principios y requisitos sustanciales contenidos en el Convenio n° 169 de la OIT, fundamentalmente la buena fe y adaptación a los marcos culturales de cada pueblo originario en sus respectivos territorios.

Esta estrategia pudo ser aplicada, en buena medida, debido al carácter de la materia consultada, al que no existieran conflictos anteriores entre el mundo indígena y el Consejo y, finalmente, a que fueron las propias organizaciones quienes determinaron la afectación de la medida al haberse puesto en consulta un borrador completo de la indicación sustitutiva.

Una forma efectiva de poner en ejercicio tales elementos, es que en el caso del Consejo se implementó una fase de información a las organizaciones interesadas en participar anterior al despliegue del proceso, dando de esta forma cumplimiento a los requisitos que el Convenio n° 169 establece como procedimientos apropiados.

Finalmente, los pueblos originarios no son homogéneos entre ellos y no tendrían por qué serlo. En esa perspectiva, cada experiencia de consulta debe ser analizada desde la realidad en la que se ha desarrollado. James Anaya, en una de sus visitas a América Latina, señaló que las características específicas de los procesos de consulta varían en función de la naturaleza de las medidas predisuestas y sus alcances e impacto en los pueblos indígenas. Subraya que “las medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios,

requerirán procesos de Consulta que garanticen la participación activa de los grupo particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses”.<sup>14</sup>

El objetivo esencial del derecho a la consulta consiste, por tanto, en la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que les conciernen. Ese fue el objetivo que el Consejo se propuso a través de su proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, para establecer las mejores condiciones que aseguraran los acuerdos con los pueblos indígenas, en base a un consentimiento libre, previo e informado acerca de le medida consultada, llevando al ejercicio el Convenio n° 169 de la OIT y avanzando así en un nuevo trato entre el Estado y los pueblos originarios.

<sup>14</sup> Naciones Unidas (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James

Anaya, U.N. Doc. n° A/HRC/12/34, Add. 6, 5 de octubre de 2009, párrafo 45.

## **b) Los pueblos indígenas en Chile: Antecedentes socioculturales**

La huella de la presencia indígena en lo que hoy es Chile se puede rastrear en un pasado muy extenso. Se registran hasta ahora, según investigaciones arqueológicas, más de diez mil años certificados de poblamiento, dato constatado en su tiempo por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT, 2008, p. 57). Todos los antecedentes disponibles ratifican la preexistencia de los pueblos indígenas con antelación a la ocupación del Imperio español y desde luego, antes de la creación de la República de Chile.

Durante el periodo colonial, Chile era un territorio mucho más pequeño que el actual (Téllez, 1989; Eyzaguirre, 1969). Sus límites efectivos como Capitanía española iban desde Paposo por el norte, en el Desierto de Atacama, hasta el río Biobío por el sur. El archipiélago de Chiloé dependía desde mediados del siglo XVIII del virrey de Lima y mantuvo su condición realista hasta 1826 (Molina y Correa, 1997). Por su parte, la Araucanía actual, entre el Biobío y el Toltén, era territorio independiente mapuche, al igual que la parte del territorio al sur del río Toltén, que se mantuvo en esa condición hasta fines del siglo XVIII (Bengoa, 2000a; Correa et al. 2005; CVHNT, 2008). Se podría decir, por tanto, que en el Chile colonial existieron numerosos pueblos indígenas con diversos etnónimos, pero que solo eran reconocidos genéricamente como “indios”.

En el Norte Chico y la Zona Central del actual territorio chileno, la población originaria fue reducida a pueblos de indios. Con excepción de los changos en el norte, estos no estuvieron individualizados étnicamente por el sistema colonial sino hasta el siglo XIX. Es posible establecer, sin embargo, que la mayor parte de esa población se asociaba al pueblo mapuche, específicamente a los

llamados picunche del siglo XIX, aunque existen antecedentes que relacionan a algunos de estos antiguos pueblos de indios con el surgimiento de pueblos indígenas contemporáneos, como por ejemplo los diaguitas de la zona de Huasco Alto.<sup>15</sup>

En el siglo XIX, luego de la independencia de Chile, se produjo una expansión territorial del país debido a distintos acontecimientos, como la guerra del Pacífico (Eyzaguirre, 1969; Cluny, 2008), la ocupación del territorio mapuche de la Araucanía (Guevara, 1913; Bengoa, 2000a; Pinto, 2003; Correa et al., 2005; CVHNT, 2008) y de los territorios australes e insulares (Emperaire, 1963; Martinic, 1992). En efecto, a fines del siglo XIX, el país configuró sus actuales límites entre Arica e isla Navarino, incluyendo a la Isla de Pascua (Hotus, 1988; Griffferos, 1995; Fischer, 2001).

Con la toma de Chiloé en 1826, el último territorio controlado por la Corona española, se consolidó la ocupación de los territorios de Valdivia, Osorno y Chiloé, que se encontraban también bajo

15 En la zona central de Chile, según Silva (1962) y la CVHNT (2008), existieron numerosos reportes de los pueblos de indios coloniales. En 1614, en el distrito de Santiago —Choapa a Cauquenes— existían 48 pueblos de indios con una población de 2.345 indios habitantes. De este total, solo 696 residían en ellos, mientras que el resto estaba arraigado en las estancias de los encomenderos o trabajando libremente. En esta misma zona, a mediados del siglo XVII Fray Gaspar de Villarroel en informe al gobernador don Marín de Mujica anotaba en las doctrinas de Choapa a Cauquenes, la existencia de los siguientes pueblos: Choapa, La Ligua, Quillota y Mollaca, Curimón, Aconcagua, Putaendo, Apalta, Colina, Lampa, El Salto, Huechuraba, Quilicura, Melipilla, Guachün, Llopeo, Pico, Apoquindo, Macul, Guaycoche, Tango, Aculeo, Chada, Maypo, El Principal, Malloa, TaguaTagua, Copequén, Rapel, Colchagua, Pichidegua, Peumo, Nancagua, Teno y Rauco, Peteroa, Lora, Gualemo, Mataquito, Gonza, Ponihue, Vichuquén, Huenchullami, Duao, Rauquén, Pocoa, Putagan, Cauquenes y Chanco. Posteriormente se incluye Longomilla, donde existen numerosos asentamientos de indígenas. En los corregimientos de Santiago y Melipilla, el 2 de diciembre de 1785 se informaba que los pueblos de indios eran en el corregimiento de Santiago: Lampa con 9 familias y 143 cuadras de tierras; Macul, con 10 familias y 72 cuadras; Curamapu o Carrizal, con 6 familias y 250 cuadras y Talagante, 6 familias y 339 cuadras. En

el corregimiento de Melipilla, estaban las cinco que se indicaban: Llopeo, con 8 familias y 203 cuadras; Chiniñüe, con 6 familias y 150 cuadras; el Bajo de Melipilla, con 6 familias y 400 cuadras; Pomaire, con 24 familias y 300 cuadras y Gallardo, con 20 familias y 200 cuadras. En el mismo año, se nombraban los pueblos de indios de la zona del Maule; Huenchullami, de más de 1.400 cuadras y 47 personas, de los cuales 14 eran indígenas puros y el resto mestizos; Lora con 1.900 cuadras de terreno, tenía 20 mapuche, 26 mestizos, y 52 familias clasificadas como inquilinos agregados al pueblo, con un total de 238 personas; Vichuquén, con más de 1.700 cuadras y 31 indios, de los que se catalogaban 19 mapuche, 22 familias de inquilinos con 85 personas y el pueblo de Gonza o la Huerta de Mataquito, de 146 cuadras que corrían a lo largo del río Mataquito, con 16 indios y 11 familias de inquilinos común total de 59 personas. Al sur del Maule, en el partido de Itata, en 1782, la visita del Corregidor José Santos Mascayano daba cuenta de los pueblos de indios que se encontraban repartido a orillas del río Itata y en la costa: Meipo (44 indígenas), Cobquecura, (44), Noneche (12), Colpuyado (36), Mela (52), Púaun (87), Pirumavida (107), Coelemu o Ranquil o Ranquilcahue (47), Pumaguil (104) Longuén o Puraligue (32) y Maitenco (25). (Véase el trabajo sobre pueblos de indios de Silva (1962) y remítase a la CVHNT, Informe finales.

la jurisdicción hispana hasta fines del periodo colonial. Con esta operación, se incorporó a la República un extenso territorio mapuche-williche, ocupado bajo diversas formas de autonomías o bien bajo dominio colonial. Las tierras de Mariquina, Río Bueno, San Juan de la Costa, Purranque y la isla Grande de Chiloé estaban pobladas por un gran número de comunidades mapuche-williche (COTAM, 2003).

En 1857, con la expedición de la goleta *Ancud*, Chile tomó posesión del estrecho de Magallanes, expandiéndose posteriormente hasta el Cabo de Hornos. Con ello, se ocuparon de facto territorios de los pueblos indígenas selknam de Tierra del Fuego y de los aonikenk de las pampas patagónicas. Ambos pueblos fueron gradualmente exterminados por el accionar de los colonos y las políticas de ocupación de tierras impulsadas por la República.

Entre 1862 y 1883 se produjo la ocupación militar de los territorios hasta entonces independientes del pueblo mapuche, entre el río Malleco y Valdivia, incluyendo Arauco y Alto Biobío. En 1879, tras el inicio de la Guerra del Pacífico, Chile ocupó militarmente territorio hasta entonces boliviano (Cluny, 2008), con lo que se incorporaron comunidades atacameñas que habitaban especialmente la zona de la cuenca del salar de Atacama y la parte del Alto Loa (Yáñez y Molina, 2006). También se incluyeron comunidades, hoy autoreconocidas como quechua, que habitaban la zona del salar de Ollagüe y del río San Pedro, afluente del Loa (CVHNT, 2008).

La misma guerra contra la Confederación Perú-Boliviana significó la ocupación de la región de Tarapacá, hasta entonces territorio peruano, la que se consolidó con la firma del Tratado de Ancón de 1883 y luego con el plebiscito de Tacna-Arica en 1900. Esto implicó que se incorporaran a la jurisdicción chilena extensos territorios aymara del altiplano, los valles altos y bajos y algunos oasis de la pampa del Tamarugal (CVHNT, 2008).

Finalmente, en 1888 Chile incorporó el territorio rapa nui a través del llamado Acuerdo de Voluntades, firmado el 9 de septiembre de aquel año por Policarpo Toro, en representación del Gobierno de Chile, y el Ariki Atamu Tekena, en representación del pueblo rapa nui. La Isla de Pascua quedó desde entonces bajo jurisdicción chilena en el Océano Pacífico (Hotus, 1988, Fischer, 2001).

Estos antecedentes indican que el siglo XIX se caracterizó por la incorporación forzada de los pueblos indígenas a la República chilena, lo que significó distintos procesos de integración de su población a la nación chilena, los que implicaron diversos intentos de invisibilización antes que el reconocimiento a la diversidad cultural. Aquello fue acompañado por un amplio proceso de discriminación a los herederos de los pueblos indígenas, quienes tuvieron que afrontar el siglo XX con diversas formas de resistencia. Solo en ese contexto se puede comprender lo que se ha denominado como emergencia étnica y etnogénesis, fenómenos más bien recientes en Chile.

La emergencia étnica es un concepto que alude al surgimiento de los sectores indígenas desarrollado en las últimas tres décadas, luego del silenciamiento y olvido al que durante mucho tiempo fueron sometidos, reinventándose como indígenas y expresándose políticamente como movimiento indígena (Falomir, 1991; Bengoa, 2000). La etnogénesis, en cambio, se utiliza para designar el proceso que han experimentado diversos pueblos a los que arbitrariamente se les consideraba extintos, mediante el que los que se consideran descendientes de estas culturas, se reconocen como tales a través de la identificación, apropiación y rescate de prácticas culturales que conscientemente los diferencian socioculturalmente de otros grupos de la sociedad (Escobar, 2005; Boccara, 1999).

El proceso de emergencia étnica en Chile habría comenzado a fines de la década de 1980, momento en que se pudo apreciar la visibilización e incorporación de la población mapuche, tradicio-

nalmente el único pueblo indígena visibilizado, y continuó hasta el proceso inaugurado a fines de los 1990, en el que entraron en escena —por vez primera en la legislación estatal chilena, hasta entonces solo enfocada en el pueblo mapuche— los aymara, los rapa nui, los pueblos australes kawésqar y yagán y, posteriormente, los atacameños, los quechuas, los kollas<sup>16</sup> y los diaguitas, último pueblo en ser reconocido (en 2006) e incorporado al actual panorama reivindicativo de los derechos de los pueblos indígenas en Chile.

Sin duda fue la resistencia cultural y política territorial indígena la que permitió que a fines de la década de 1980 irrumpieran estos fenómenos de emergencia indígena y, a su vez, complejos procesos de etnogénesis, actualmente vigentes. Este proceso se consagró con la dictación de una ley que reconoció la diversidad étnica (ley n° 19.253 o ley Indígena) y con la ratificación del Convenio n° 169 de la OIT (ratificado en el 2008 y en vigencia desde el 2009). Cabe señalar que el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile aún está pendiente.

Con la dictación de la ley Indígena, en 1993, se produjo una extensa inscripción de comunidades indígenas —figura jurídica contemplada por esa ley—, las que pueden ser establecidas a partir de una agrupación de personas vinculadas, por herencia o filiación, a un territorio tradicionalmente indígena. A su vez, con el fin de otorgar legalidad a agrupaciones de personas indígenas, asociadas con fines con fines productivos, económicos, sociales o culturales, particularmente en espacios urbanos, se creó la figura de la asociación indígena. Al año 2014, según información de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), se habían formado a lo largo del país, 5.535 organizaciones indígenas, de las que un 37,5% eran asociaciones indígenas (2.074) y un 62,5% eran comunidades indígenas con territorios (3.461) (Conadi, 2014).

<sup>16</sup> El CNCA opta por escribir “pueblo kolla” con “k”, ya que cuando se redactaron los acuerdos durante el cierre de la Consulta Previa, en marzo de 2015 en Valparaíso, así se

consensuó con los(as) representantes del pueblo kolla. Sin embargo, no existe consenso sobre una forma única de escribirlo.

Sin embargo, las dinámicas socioculturales y políticas actuales relativas a los pueblos indígenas manifiestan un margen de acción mucho más extenso que el marco legal enunciado, en tanto las cifras estadísticas oficiales —tomando en cuenta la distorsión de cifras entre los censos de 1992 y 2002, y el fracaso del 2012— dejan en suspenso el real peso sociodemográfico de los pueblos indígenas en la actualidad.

Desde el punto de vista sociocultural y político, los diferentes pueblos indígenas muestran hoy una enorme vitalidad, aunque esta se encuentre signada por la multiplicidad y la dispersión. Evidentemente el movimiento indígena actual en Chile, especialmente el mapuche, muestra una enorme heterogeneidad en lo que respecta a sus formas asociativas, a sus imaginarios socioculturales y a sus posturas sociopolíticas, las que han superado los marcos legales vigentes, manifestándose en un amplio abanico de manifestaciones organizacionales —en contextos rurales tradicionales y sobre todo en contextos urbanos— en el horizonte de todos los pueblos indígenas reconocidos y los aun por reconocer en Chile.

Por otra parte, la ratificación del Convenio n° 169 de la OIT de 2008 y la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la ONU de 2007 han posicionado la demanda de los pueblos indígenas en un nuevo tipo de escenario, al transitar desde el simple reconocimiento al ejercicio real de sus derechos políticos. El amplio espacio existente entre la dictación de la norma y su plena aplicación por parte de los sistemas políticos y jurídicos, establece la actual situación tanto a nivel global como local: si bien la preexistencia al Estado es la condición fundante que otorga tales derechos a los pueblos indígenas —además de lo establecido en la ley Indígena sobre el derecho a las tierras, las aguas, el desarrollo y la cultura—, la completa implementación de los derechos consagrados por el Convenio n° 169 de la OIT está presente de forma constante en la agenda actual en la relación Estado-pueblos indígenas y tribales.

## Pueblo aymara

Los territorios y comunidades tradicionales del pueblo aymara se localizan en las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, abarcando varias comunas. Geográficamente, ocupan desde la frontera con Perú y Bolivia en el sector altiplánico de “Visviri por el norte, hasta la laguna del Huasco por el sur, los ríos Lluta y Azapa de la precordillera, las quebradas de Vitor, Camarones, Tana o Camiña, Tarapacá y Guatacondo —algunas de las cuales llegan hasta el mar—, y los oasis de precordillera; Pica-Matilla, Mamiña, la pampa de Tamarugal y Quillagua, además de centros urbanos” (MOP, 2012, p. 16).

Las comunidades aymara, que comprenden numerosos poblados, tierras de cultivos y campos de pastoreo, ocupan el altiplano, los valles altos y bajos de la precordillera, los oasis piedmontanos y localidades de la pampa del Tamarugal, donde desarrollan diversas actividades agropecuarias. También se localizan en el mundo urbano, particularmente en ciudades como Arica, Iquique y Alto Hospicio, así como en diversos pueblos del desierto.

En la encuesta Casen 2013, la población aymara tiene representación entre las regiones de Arica y Parinacota y la Metropolitana —en Arica y Parinacota y en Tarapacá la presencia de personas aymara representa el 88% y 66%, respectivamente, de la población indígena regional. En las regiones de más al sur del país, en tanto, la población que se autoidentifica como aymara prácticamente desaparece.

De acuerdo a los resultados de dicha encuesta, la población indígena al año 2013 ascendía a 1.565.915 personas, de las cuales 120.621 personas se reconocían como aymara, lo que corresponde al 7,7 % de la población indígena del país, representando un aumento considerable respecto de las cifras del Censo 2002, que arrojó un total de 48.511 aymara.

Una de las características de los asentamientos aymara es que se agrupan principalmente en poblados presididos por una iglesia central, rodeada de estancias o campos de cultivos (Van Kessel, 1996a) y zonas de pastoreo. Estos poblados son en su mayoría una herencia colonial producto de la política de reducción de pueblos ejecutada por el virrey Toledo, iniciada en el siglo XVII (González y Gundermann, 1997). En muchos de estos poblados se ha producido una alta migración hacia centros urbanos o hacia lugares intermedios, por lo que varios pueblos, especialmente del altiplano, cuentan con poca población o están desocupados, activándose solo para las fiestas y ceremonias tradicionales, cuando muchos grupos vuelven a dichas aldeas desde las ciudades.

Asociativamente hablando, la actual población aymara se agrupa en organizaciones y asociaciones indígenas constituidas en virtud de la ley Indígena n° 19.253, pero también existen directivas de comunidades sucesoriales, formadas por los herederos de la inscripción de dominio de la propiedad indígena. Además, “existen dos Áreas de Desarrollo Indígena, una en la Región de Arica y Parinacota llamada Alto Andina, y en la Región de Tarapacá está el Área de Desarrollo Indígena Jiwasa Oraje, en la que participan parte importante de las comunidades aymara de la región” (MOP, 2012, p. 19).

En las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá la gran mayoría de las organizaciones indígenas son aymara —solo unas pocas se autoidentifican como quechua—: en total existen 550 organizaciones indígenas, de las cuales 374 son asociaciones indígenas y 166 son comunidades, es decir, casi un 70% son asociaciones de distinto orden, la mayoría organizadas en centros urbanos, donde reside la mayoría de la población de este pueblo. Solo el 30% corresponde a comunidades rurales en territorios históricos. La propiedad aymara se distribuye en todo el altiplano con distintos grados de concentración. “En la comuna de General Lagos, las tierras aymara representan el 95% de la superficie

comunal y en Putre el 45%. En la comuna de Camarones, provincia de Arica, las tierras aymara representan el 10% de superficie comunal. En la comuna de Colchane, el 70% de la superficie corresponde a tierras aymara y en la comuna de Pica, las tierras aymara representan el 10% de la superficie comunal. Además, la propiedad aymara se extiende en los valles agrícolas de la quebrada de Azapa, Camarones, Camiña, y Tarapacá y en los oasis de Mamiña, Pica y Guatacondo, pampa del Tamarugal y Quillagua” (MOP, 2012, pp. 17-18).

En el caso de las actuales comunidades aymara, algunas propiedades fueron constituidas en el periodo colonial, las que inscribieron sus tierras en los registros de propiedad en las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, bajo la administración peruana. En la administración chilena, los aymara inscribieron o reinscribieron sus propiedades en el Conservador de Bienes Raíces de Tacna, Arica e Iquique (González y Gundermann, 1997). De allí deriva que gran parte de las tierras altiplánicas y de los valles altos y bajos, así como las de los oasis, sean propiedades indígenas, al contrario de lo que se creyó por muchas décadas, llegándose al extremo de formar parques nacionales sobre tierras aymara, creyéndolas fiscales. Tal es el caso del Parque Nacional Lauca, la Reserva Nacional Las Vicuñas y el Monumento Natural Salar de Surire, en el altiplano de Arica, y el Parque Nacional Volcán Isluga, en la comuna de Colchane (Yáñez y Molina, 2006).

En 1998, el Ministerio de Bienes Nacionales publicó los resultados de un Catastro de Tierras Altiplánicas en el Plan de Saneamiento para Tierras Aymaras y Atacameñas de la I y II Región. En este se señalaba un total de 190 propiedades aymara que ocupan una superficie de 1.400.000 hectáreas del altiplano de las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá.

En el terreno de las reivindicaciones sociopolíticas, el pueblo aymara a través de sus distintas expresiones, tiene en el movimiento indígena andino, especialmente de Bolivia, su matriz de contenidos

discursivos a través de los cuales las organizaciones aymara de Chile se plantean en el espacio de las relaciones interétnicas.

## **Pueblo quechua**

El pueblo quechua está territorialmente representado por comunidades que se asientan principalmente en el Alto Loa y en Ollagüe, en la Región de Antofagasta. También existen organizaciones y comunidades que se reconocen como quechua en las regiones colindantes de Arica y Parinacota y Tarapacá. En ambos casos, se trata de comunidades no territorializadas o con reivindicaciones de reconocimiento de territorios que comparten, en algunos casos, el rasgo en común de ser territorios reconocidos como aymara, identidad a la que hasta ahora se les ha adscrito. Se trata de procesos de generación de identidades y/o territorios complejos que implican algún grado de conflictividad latente y que son tributarios a su vez de los procesos de etnogénesis anteriormente descritos.

En la Región de Antofagasta existen comunidades quechua con territorio, ya sea en los salares de Ollagüe, Carcote y Ascotán, y en la cuenca del río San Pedro, un afluente del río Loa, zonas caracterizadas por la altitud a la que se encuentran. En Ollagüe, la altura alcanza a los 3.600 m.s.n.m., que corresponde a las cuencas de los salares de Carcote y Ascotán, donde es posible encontrar vegetación de tolar y pajonal por sobre los 3.850 y hasta los 4.200 m.s.n.m., ambos usados en el pastoreo. (Yáñez y Molina, 2006) Los altos volcanes —Alconcha, Ollagüe, Aucanquilcha— reciben la mayor parte de las precipitaciones del invierno altiplánico que ocurren durante los meses de verano (IGM, 1990).

La población quechua de esta región tiene su residencia habitual preferentemente en la ciudad de Calama, debido a la migración

económica o forzada a la que han sido sometidas las comunidades, especialmente por la extracción de agua de sus cuencas para labores mineras (Yáñez y Molina, 2011). En la Región de Tarapacá, también se han constituido comunidades quechua en algunos oasis del pie de monte de la comuna de Pozo Almonte.

La población que se autoidentifica hoy como quechua, de acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013, alcanza las 30.019 personas —representados en la población indígena regional en Tarapacá, Antofagasta y Coquimbo, con el 10%, 16% y 5 %, respectivamente—, lo que corresponde al 1.9% del total de la población indígena del país (1.565.915 personas). Respecto del Censo de Población 2002, el incremento de población que se autodefine como quechua es considerablemente alto. En efecto, en ese año solo existían 6.175 personas que se autodefinían como quechua, mientras que esta cifra aumentó a treinta mil en el 2013, un incremento de casi un 400%.

Esta población se encuentra organizada en las comunidades quechua de San Pedro Estación y Ollagüe, y participan del Área de Desarrollo Indígena del Alto Loa. Además, existen organizaciones locales, como la Junta de Vecinos de Ollagüe, dependiente de la municipalidad. “Las comunidades quechua de Tarapacá han formado iguales directivas en virtud de la Ley Indígena 19.253, en cada uno de sus pueblos; Mamiña, Quipisca y Miñi Miñe. Alguno de sus dirigentes viven en zonas urbanas” (MOP, 2012, p. 30).

Las comunidades quechua de la provincia del Loa, efectuaron en el año 1998 el reconocimiento territorial en virtud de la ley Indígena n° 19.253, registro que arrojó una superficie total de 446.367,4 hectáreas ocupadas. La Comunidad Quechua de Ollagüe demarcó una superficie de 312.088,9 hectáreas, mientras que la Comunidad Quechua Estación San Pedro, demarcó 134.278,5 hectáreas. De este total de tierras, el Ministerio de Bienes Nacionales ha transferido títulos de propiedad a la Comunidad

Quechua de Ollagüe equivalente a un 4.4% de los territorios comunitarios reconocidos (14.384,19 hectáreas), porcentaje en el que se incluyen campos y vegas de pastoreo y las tierras del poblado de Puquios (Molina y Rowlands, 2010).

En la comunidad de Ollagüe, es posible encontrar una agricultura de cultivos de papa y alfalfa en las quebradas de Puquios, Cohasa, Del Inca, Caichape y Amincha. En los faldeos de los cerros y volcanes de Aucanquilcha y Santa Rosa, se encuentran los campos de pastoreo, donde se localizan las estancias ganaderas (CVHNT, 2008). En esta misma área, se encuentran las zonas de recolección de leña y vegetales para diversos usos (Datura-Conadi 1999). Por su parte, en la comunidad quechua Estación San Pedro no existe actualmente actividad ganadera ni agrícola. El pueblo Ojos de San Pedro fue abandonado debido a la falta de aguas corrientes, las que fueron capturadas por cañerías de Codelco y el ferrocarril de Antofagasta-Bolivia. El territorio quedó deshabitado y las estancias, casas y campos de cultivos, abandonados (Yáñez y Molina, 2006).

## **Pueblo lickan antay o atacameño**

El pueblo lickan antay o atacameño emergió en el imaginario indigenista estatal chileno como consecuencia de la dictación de la ley Indígena de 1993. Antes de aquello, las comunidades tradicionales atacameñas habían estado invisibilizadas al conocimiento general o asociadas a la cultura campesina de origen aymara. Estas comunidades, agrupadas en pequeños pueblos y ayllus, ocupan la cuenca media y alta del río Loa y la cuenca del salar de Atacama, ubicadas en las comunas de Calama y San Pedro de Atacama, en la Región de Antofagasta, mientras que por motivos laborales un importante número de habitantes fluctúa entre su residencia cotidiana en ciudades como Calama y sus comunidades de origen.

Se identifican como ayllus a las localidades de Catarpe, Suchor, Bellavista, Guachar, Quitar, Tambillos, Cuchabrachi, Solcor, Yaye, Larache, Checar, Sequitor, Coyo, Tulor, Vilama, Cucuter, Poconche, Beter y Guatin, en San Pedro de Atacama (Aranda, 1964). Las demás comunidades atacameñas están agrupadas en pueblos como “Conchi Viejo, Toconce, Caspana, Cupo, Ayquina, Lasana, Chiu Chiu, Río Grande, Machuca, Toconao, Talabre, Camar, Socaire, Peine y el ayllu Conti Tuqui (Conde Duque) de San Pedro de Atacama” (MOP, 2012, p. 22).

El poblamiento agrícola y ganadero lickan antay ocupa diversos pisos ecológicos, lo que es posible gracias a las precipitaciones y escurrimientos que se dan en las partes altas de la cordillera y el altiplano, los que dan origen a vertientes, vegas y ríos, que nacen de los pies de los volcanes o en las zonas bajas del pie de monte, cercanas al salar de Atacama (Pourrut y Núñez, 1995). Los cursos hídricos más conocidos son el río Loa y sus afluentes, los ríos San Pedro y Salado que riegan Taira, Caspana, Chiu Chiu, Calama, Caspana y Toconce. Además, en la cuenca del salar de Atacama, escurren varios ríos locales que nacen de vertientes en el altiplano o de fondos de quebradas; entre estos se encuentra el río San Pedro y el río Vilama, que riegan los ayllus de San Pedro de Atacama, y, hacia el sur, se encuentran pequeños ríos que riegan las tierras de Toconao, Camar, Talabre, Socaire, Peine y Tilomonte (Yáñez y Molina, 2011)

De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013, la población atacameña ascendía a 23.327 personas, lo que corresponde al 1.5% de la población indígena del país, una cantidad superior a la que estableció el Censo 2002, que contabilizó esta población en 21.015 personas. De acuerdo a la encuesta señalada, el pueblo atacameño solo se encuentra representado en la población indígena de las regiones de Antofagasta y Coquimbo, con el 39% y 5% respectivamente.

En torno a los ríos Loa, Toconce, Caspana y Salado se asientan las comunidades atacameñas del Alto Loa; desde aquí se extienden los territorios de pastoreo que gracias a la presencia de recursos hídricos permiten la permanencia temporal o estacional del ganado, conformándose las llamadas estancias ganaderas, especialmente en los terrenos de altura que contienen vegas y bofedales (Castro y Bahamondes, 1997). En las comunidades de la cuenca del salar de Atacama el poblamiento es similar al del Alto Loa, especialmente en Machuca, Río Grande, Toconao, Camar, Talabre, Socaire y Peine. En el caso de los ayllus de San Pedro de Atacama, especialmente el pueblo tradicional, se conforma sobre el ayllu de Conde Duque, extendiéndose en las últimas décadas a los ayllus colindantes, pero la gran mayoría de ellos sigue siendo de poblamiento parcelario (Gundermann, 2002).

En la Región de Antofagasta, la gran mayoría de las organizaciones indígenas son atacameñas —solo dos se autoidentifican como quechua—, y ocupan la figura de comunidades y asociaciones en virtud de lo establecido en la ley Indígena n° 19.253. De acuerdo a datos de la Conadi, en el año 2014 existían en total 130 organizaciones indígenas *lickan antay*, de las cuales 95 eran asociaciones y 35 eran comunidades, es decir, un 73% eran asociaciones de distinto orden y un 27% eran comunidades con territorios históricos bien definidos, lo que indica que la mayor parte de la población atacameña vive hoy en las ciudades.

La ocupación atacameña de los territorios del Loa y la cuenca del Salar de Atacama es muy antigua. Posee una historia y procesos de identidad diversos y complementarios con las regiones aledañas, como el noroeste argentino y Bolivia (Castro, 2001). De acuerdo a las demarcaciones recientes, realizadas por las comunidades en virtud de la aplicación de la ley Indígena (Datura-Conadi, 1998), los territorios atacameños comprenden la cuenca alta del río Loa, desde el volcán Miño, por el norte, hasta el volcán Lullailaco y el Salar de Punta Negra, por el sur. El resultado de la demarcación de

cada comunidad atacameña resultó en una superficie de 2.342.442,9 hectáreas (Yáñez y Molina, 2006).

Estos territorios incorporan formas de propiedad atacameña o lickan antay constituida antes y después de la demarcación territorial de 1998, proceso que incluyó retazos de tierras ya tituladas —como los títulos de dominio de las comunidades de Ayquina, Machuca, Río Grande y Peine constituidos a principios del siglo XX en las notarías y Conservador de Bienes Raíces de Antofagasta (Cinpro, 1997), o los numerosos títulos gratuitos de dominio otorgados en la mayoría de los ayllus de San Pedro de Atacama y en otros pueblos por el Ministerio de Tierras y Colonización en la década de 1960—, otorgándose con posterioridad nuevas tierras dentro de estas demarcaciones a cada comunidad (MOP, 2012, p. 23).

El Fisco ha regularizado 276 mil hectáreas comprendidas dentro de títulos de dominio y de familias atacameñas, constituyéndose nuevos títulos de propiedad indígena, asignados en concesiones de uso por 25 años. (Molina y Rowlands, 2010).

En la actualidad, el territorio atacameño se organiza en dos grandes espacios sociopolíticos, Alto el Loa y Atacama la Grande. En ambos casos se manifiestan una serie de procesos de organización interna y a la vez, una compleja relación con actores externos como las empresas mineras y turísticas, las cuales tensan las relaciones interétnicas.

## **Pueblo kolla**

El pueblo kolla habita en la Región de Atacama, en las provincias de Copiapó y Chañaral, con asentamientos rurales y urbanos. Su origen es producto de antiguas migraciones de familias procedentes del noroeste argentino, desarrolladas desde fines del

siglo XIX hasta principios del siglo XX, (Cassigoli y Rodríguez, 1995; Molina, 2004). Actualmente, la población rural se ocupa preferentemente de actividades ganaderas trashumantes en la precordillera y en algunas zonas de pie de monte del valle central. Geográficamente, se les puede encontrar en la cuenca del río Jorquera y sus afluentes, en las quebradas de Carrizalillo, Paipote, San Miguel y San Andrés, Chañaral e Inca de Oro, y en la zona de Potrerillos, hasta la quebrada Jardín y Doña Inés. Recientemente se han constituido comunidades kolla en la serranía Poblete, al poniente de la ciudad de Copiapó (Molina, 2013).

Un importante sector de la población kolla habita la mayor parte del tiempo en ciudades de la región, como Copiapó-Paipote y Diego de Almagro, o poblados intermedios como Tierra Amarilla, Los Loros e Inca de Oro. Las familias dedicadas a la ganadería trashumante, en tanto, tienen un sistema de poblamiento disperso, que ocupa las aguadas y vegas de los fondos de valles y quebradas; el poblamiento más permanente se localiza junto al río Jorquera y la quebrada de Paipote, y el resto del territorio se dedica al pastoreo estacional, a través del establecimiento de majadas o puestos ganaderos, que cada vez se van reduciendo en número con el abandono paulatino de la ganadería caprina y mular (Molina, 2004).

Este tipo de ocupación y poblamiento se relaciona con las características ambientales del territorio kolla, el que comprende los llanos de parte del desierto de Atacama, las quebradas de la precordillera y el borde de los salares de Pedernales y Maricunga, la cuenca alta del río Jorquera y sus afluentes, los ríos Figueroa y Turbio. Allí, el clima tiene carácter de aridez debido a la escasez de precipitaciones, aunque en la cordillera ocurren eventualmente precipitaciones en el verano, asociadas al invierno altiplánico y ocasionalmente se producen lluvias de invierno en cordillera y valles, lo que permite la existencia de vegetación en los fondos de quebradas y valles, mientras en las alturas se desarrolla el tolar y el

pajonal andino. El aprovechamiento de estos pastos y las escasas aguas, genera la trashumancia y la movilidad ganadera, mientras que la agricultura es muy exigua, cultivándose principalmente alfalfa en el río Jorquera y en algunas vegas de la quebrada de Paipote (Molina et al., 2001).

La población que se autoreconoce kolla, de acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013, asciende a 12.579 personas, correspondiente al 0.8% de la población indígena del país, y está asociada solo a la Región de Atacama, cifra que aumentó significativamente en respecto del Censo 2002, el que contabilizó solo 3.198 personas de este pueblo indígena, lo que implica que en el periodo 2002-2013, el pueblo kolla incrementó su población cuatro veces (es interesante observar que el año 1996, según la ley Indígena, existían tan solo tres comunidades, mientras que en el 2009, estas ya eran once).

De acuerdo al Catastro de Comunidades y Asociaciones Indígenas de Conadi al año 2014, en la Región de Atacama la mayor parte de las organizaciones kolla se ubicaban en las provincias de Chañaral y Copiapó, contabilizando 26 comunidades en dicho territorio.

Entre los años 1996 y 1997 las comunidades pertenecientes a este pueblo, demarcaron sus territorios de pastoreo y trashumancia, delimitaciones que dieron cuenta que en Río Jorquera, el territorio de la comunidad alcanzaba una superficie de 451.957,61 hectáreas, en la quebrada Paipote, el territorio alcanzó a 289.941,04 hectáreas, mientras que en Potrerillos no se alcanzó a demarcar el conjunto de los territorios, debido a la existencia de propiedades de Codelco-División El Salvador (Molina et al., 2001).

“El Fisco de Chile ha reconocido 8.622,85 hectáreas, de fondos de valles y quebradas a la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus afluentes (5.707,24 hás), a la Comunidad Colla de Paipote y

Pastos Grandes (1.978,65 hás) y una porción individual entregada a la Comunidad Colla de Pastos Grandes (100,99 hás). Se debe tener presente que las comunidades de la Quebrada de Paipote, sus invernadas corresponden a tierras particulares de propiedad de la Sucesión Cousiño. En el caso de la Comunidad Kolla de Potrerillos 936,96 hás.” (MOP, 2012, p. 32).

El pueblo kolla se encuentra en un evidente proceso interno de etnogénesis, proceso que queda de manifiesto en el sostenido aumento de solicitudes de reconocimiento de individuos, comunidades y asociaciones kollas.

## **Pueblo diaguita**

El pueblo diaguita fue, en el año 2006, el último pueblo indígena en ser reconocido por la ley Indígena n° 19.253. El núcleo histórico de población diaguita se ubica en la zona de Huasco Alto, comuna de Alto del Carmen, provincia del Huasco. En este territorio, formado por el valle de los ríos Tránsito, Valeriano, Cazadero, Conay y Chollay, existen numerosos poblados donde se han formado recientemente varias comunidades indígenas diaguitas, pese a que la única comunidad propietaria de los terrenos es la Estancia Diaguita de los Huascoaltinos. El asentamiento está basado en pequeñas aldeas y parcelas que se encuentran a lo largo del río Tránsito, y sus afluentes y quebradas cercanas, y el río Chollay, además de las quebradas de Pinte y Colpe, se localizan los poblados de Las Juntas, Ramadillas, La Marquesa, El Olivo, Chihuinto, Las Pircas, Alto Naranja, Los Perales, Las Pircas, Chancoquín Grande y Chico, La Fragua, La Arena, La Junta de Pinte, Pinte, La Pampa, La Plata, Los Tambos, Colpe, Conay, Chollay, Malaguín, Los Corrales, hasta el poblado cordillerano Juntas de Valeriano (Molina, 2007; Molina et al., 2005).

Estos poblados se caracterizan por el desarrollo de una agricultura en los fondos de valles, cuyas aguas son captadas de diversos ríos

que nacen en la cordillera y forman la cuenca río Tránsito y sus afluentes, los ríos Valeriano, Cazadero, Conay y Chollay (Molina et al., 2005). Estos ríos nacen en la cordillera de los Andes y riegan todo el valle del Tránsito para luego formar el río Huasco. (Molina et al., 2005). Los diaguita “dedican el territorio a la agricultura, la ganadería, la minería y la recolección. En los fondos de valle, junto a las viviendas está la pequeña propiedad o posesiones de cada familia. Las tierras bajo regadío se les dedica a cultivos tradicionales (trigo, alfalfa) combinado con huertos de árboles frutales. Las quebradas, los cerros y la cordillera de la estancia huascoaltina son espacios usados en la ganadería trashumante” (MOP, 2012, p. 38).

En estos territorios vive la mayoría de la población diaguita, aunque también fuera del valle del Tránsito hay quienes se autoidentifican como tales. La encuesta Casen 2013 registró un total de 50.653 personas que se reconocen diaguitas, correspondiendo al 3,2% de la población indígena del país, las que se ubican de acuerdo a la encuesta en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo. En estas dos últimas regiones su representación es considerable, con el 57% y 27%, respectivamente, de la población indígena regional.

La organización tradicional diaguita en su lugar histórico es la Estancia Agrícola Diaguita de los Huascoaltinos, un predio comunitario que alcanza una superficie de 370.000 hectáreas, y corresponden a las tierras del antiguo Pueblo de Indios del Huasco Alto. Estas tierras incorporan la cuenca completa del río Tránsito y sus afluentes, los ríos Chollay, Conay y Cazadero. La propiedad está en manos de la Comunidad Diaguita de los Huasco Altinos desde 1903, y en el año 1997 este título de dominio fue saneado por el Ministerio de Bienes Nacionales. En los fondos del valle se ha constituido una pequeña propiedad parcelaria bajo riego de propiedad individual de los huascoaltinos, así como también empresas y particulares que han entrado en conflicto con la Estancia (Molina et al., 2005; Molina, 2013a).

En los últimos años, sin embargo, se han constituido numerosas comunidades y asociaciones diaguitas, obedeciendo al generalizado proceso de etnogénesis que viven hoy los pueblos indígenas en Chile. Así, las comunidades diaguitas alcanzan actualmente un número de 29 organizaciones que poseen tierras e historia local, 23 de ellas ubicadas en la comuna de Alto del Carmen, ubicada en Huasco Alto, es decir, coexistiendo en los mismos territorios con la Estancia Diaguita de los Huascoaltinos. Las demás comunidades se distribuyen aguas abajo de la cuenca del río Huasco, en Vallenar, Freirina y Huasco. Por su parte, las asociaciones indígenas son un número menor y se ubican en pequeños poblados y ciudades (Conadi, 2014).

El pueblo diaguita fue tempranamente impactado por la colonización externa y los nuevos códigos culturales. Socioculturalmente, estas comunidades perdieron hace varios siglos muchas de sus prácticas ancestrales, comenzando por la lengua kakan, aunque algunas de sus palabras quedaron en los topónimos y en sus apellidos. Incluso recientemente las prácticas tradicionales de este pueblo siguieron siendo puestas en peligro: “Antiguamente en el Huasco Alto, se celebraron fiestas de Challa y carnavales, pero fueron censuradas durante la década de 1980. Junto a ello, la creencia en el Yastay, antigua divinidad Kakán, se mantiene en algunos huascoaltinos” (MOP, 2012, p. 38).

Pese a las transformaciones culturales, han subsistido ciertas creencias y algunas prácticas que podrían considerarse ancestrales, pero que están en simbiosis o amalgamadas a las fiestas cristianas, siendo los bailes chinos una expresión de aquel mestizaje. Existe una arraigada tradición de fiestas religiosas cristianas en el Huasco Alto, como la Cruz de Mayo en Malaguín, la fiesta de la Virgen de Andacollo en Chollay, la fiesta de la Merced de Pinte, y la fiesta de la Virgen del Tránsito, que cuentan con bailes chinos. También subsisten ciertas formas de administración en el uso del agua, a través de la figura del celador o antiguo juez de aguas o “camayo”

—*camayoc*, que es nombre quechua—, cargo administrativo del tiempo de los Incas (Molina et al., 2005).

## Pueblo rapa nui

El territorio rapa nui se encuentra en el Pacífico Sur, “distante 3.700 km del continente americano en la latitud de la ciudad de Caldera. La isla Rapa Nui, se ubica a 2.200 km de la isla Pitcairn, la más próxima en dirección noroeste. Denominada administrativamente como Isla de Pascua, es comuna y provincia, y forma parte de la Región de Valparaíso. El 80% de la población se concentra en Hanga Roa, capital de la Isla, y el resto de la población se localiza en las zonas rurales de la isla” (MOP, 2012, p. 42).

Rapa Nui, isla de origen volcánico, está conformada por los volcanes Rano Kau, Rano Raraku y Maunga Tere Vaka, presenta un clima del tipo subtropical húmedo y una vegetación que se ha ido transformado, presentando en la actualidad una baja complejidad ecológica y diversidad florística, convirtiéndose en una sabana seca, con estrato herbáceo abundante con presencia de arbustos aislados y algunos bosques exóticos (MOP, 2012).

El asentamiento principal se encuentra en Hanga Roa, la zona más poblada de la isla. Allí, cada familia posee parcelas de 5 a 7 hectáreas, que se ocupan en la ganadería vacuna, ovina y de aves de corral (McCall, 1996). “También cultivan sus tierras con un promedio de 2,5 hectáreas, destinando a chacras y hortalizas, donde cada especie de cultivo ocupa entre 0,1 a 0,3 hectáreas. Entre una veintena de cultivos, destaca el taro—diversas variedades de un tubérculo local—, el camote y la yuca o mandioca. Se practica la pesca, obteniendo moluscos y peces, principalmente el nanue en la pesca de orilla y el atún en profundidades” (MOP, 2012, p. 44).

La población rapa nui, de acuerdo al Censo 2002, contabilizaba 4.647 personas, las que en términos organizacionales cuentan con diversas instancias representativas, formadas por instituciones tradicionales y comunidades constituidas según la ley Indígena n° 19.253. Socioculturalmente, se encuentra vigente la organización más antigua, el Consejo de Ancianos, compuesto por los clanes familiares, los que hoy conviven con las formas más modernas y funcionales de organización.

“El Consejo de Ancianos de Rapa Nui representa a los clanes familiares de la isla (Consejo de Ancianos, 2002). Este consejo ha sido reconocido legalmente por la Ley Indígena N° 19.253, y su presidente integra la Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua, CODEIPA, creada por la misma Ley, e integrada además por un representante de los Ministerios: de Planificación y Cooperación, Educación, Bienes Nacionales y Defensa Nacional, por un representante de la Corporación de Fomento de la Producción, otro de la Corporación Nacional Forestal y otro de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; el Gobernador de Isla de Pascua; el Alcalde de Isla de Pascua, el Presidente del Consejo de Ancianos y cinco representantes rapa nui electos por votación popular“ (MOP, 2012, p. 44).

Según Conadi, en Rapa Nui se han constituido un total de 32 asociaciones y comunidades indígenas. De estas, 12 son asociaciones indígenas que se agrupan en torno a diversos objetivos productivos, sociales y culturales, y 20 son comunidades indígenas, preferentemente formadas por linajes o familias rapa nui.

La superficie de Isla de Pascua es de aproximadamente 16.600 hectáreas, de las que la población rapa nui posee casi 3.000 hectáreas, lo que significa que son propietarios solo de un 18% de la Isla. El Estado de Chile posee el dominio de la mayor parte del territorio insular, constituyendo el Parque Nacional Rapa Nui, que administrado por la Corporación Nacional Forestal y cuya

gestión ha sido uno de los principales focos de conflicto en los últimos años. Por otra parte, las tierras pertenecientes al fundo Vaitea son administradas por SASIPA, filial de Corfo, y representan la concentración de los mejores terrenos agrícolas. Los rapa nui han solicitado la devolución de todas las tierras de la isla y el territorio de la Isla de Pascua (Rochna-Ramírez, 1996). Desde el año 2007, la Isla de Pascua se encuentra regida por la ley n° 20.193 que reformó la Constitución Política de Chile, estableciendo la Isla de Pascua y el archipiélago Juan Fernández como territorios especiales, regidos por estatutos especiales de administración.

## **Pueblo mapuche**

El pueblo mapuche y sus comunidades tradicionales, se localizan entre las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Sin embargo, hoy en día se encuentra población mapuche organizada prácticamente en todas las regiones de Chile continental, especialmente en los grandes centros poblacionales y en las capitales regionales como Santiago, Valparaíso y Concepción.

Los territorios históricos se ubican en las principales cuencas hidrográficas del sur de Chile, lo que anuncia y explica los conflictos etnoambientales que se conocen desde el caso de la Central Hidroeléctrica Ralco (Molina, 1997). Al observar su localización, se puede ver que las comunidades se ubican en los interfluvios, en los ríos afluentes o en las riberas de los ríos Biobío, Malleco, Cautín-Imperial, Toltén, Valdivia, Bueno, Pilmaiquén y Rahue, los que nacen de la cordillera de los Andes, y también en las pequeñas cuencas hídricas de los ríos de la cordillera de la Costa entre Arauco y el archipiélago de Chiloé. Además, el poblamiento mapuche ocupa las riberas de los lagos Contulmo, Lleu Lleu y Budi en la costa, y de los lagos y lagunas de Galletué, Icalma, Villarrica, Calafquén, Panguipulli, Ranco y Maihue, localizados en los valles de la cordillera de los Andes

(MOP, 2012). La zona más poblada de comunidades se encuentra entre los ríos Cautín y Toltén, donde hay aproximadamente 2.000 comunidades tradicionales (González, 1986).

Entre los años 1862 y 1883, el Estado chileno ocupó militarmente La Araucanía, desarrollando el proceso de reducción de los mapuche en las actuales provincias de Malleco y Cautín, declaradas territorio de colonización, donde se otorgan títulos de merced, por la ley de 1866 (Bengoa, 2000; Correa et al., 2007; Molina, 2013). En el periodo que va entre los años 1884, cuando se inicia la radicación, y 1929, en que dicho proceso finaliza, el Estado de Chile otorgó 2.317 títulos de merced con un total de 407.799 hectáreas (González, 1986), que representan alrededor del 7% de las tierras mapuche originales de esta región.

El proceso de radicación se centró durante el siglo XIX en las provincias de Malleco y Cautín; solo en 1900 se amplió el trabajo de la Comisión Radicadora de Indígenas a la provincia de Valdivia, y en 1910 a la provincia de Osorno. En esas provincias se entregaron 518 títulos de merced, con un total de 76.601 hectáreas. Igual caso ocurrió con la radicación de indígenas de las provincias de Arauco y Alto Biobío, donde se autorizó en 1910 la entrega de 83 títulos de merced, con una superficie de 26.367 hectáreas (Molina, 2003; CVHNT, 2008).

El reconocimiento y restitución de tierras a comunidades y familias mapuche continuó una vez terminado el proceso de radicación, siendo otorgados por el Ministerio de Tierras y Colonización títulos individuales y gratuitos en diversas partes del sur de Chile. Este proceso operó entre 1930 y 1972, periodo en el que se transfirieron tierras fiscales a mapuche en Malleco y Cautín y la cordillera de la Costa de Osorno (CVHNT, 2008; Molina, 2003). También, según los estudios de Molina y Correa (1995, 1997, 1998) y Correa et al. (2007), la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) entregó tierras a comunidades mapuche, pewenche, lafkenche y williche,

pero el proceso de revocación de las expropiaciones hizo que muchas de estas se devolvieran a los antiguos dueños.

La subdivisión de los títulos de merced, ocurrida masivamente a partir de la dictación del decreto n° 2.568 de mayo de 1979, en plena dictadura militar, constituye el telón de fondo de la actual situación territorial y política mapuche. Mediante este decreto, no solo se puso fin a la solución política generada por el Estado de Chile una vez consumada la ocupación militar y política del territorio histórico mapuche, a fines del siglo XIX, sino que se inauguró el proceso político y organizacional que caracteriza el último periodo de la historia mapuche contemporánea.

La subdivisión generó no solo una fragmentación de los espacios comunitarios constituidos durante el periodo de radicación, sino que consolidó el minifundio parcelario y acrecentó la forma particular y familiar de trabajo de la tierra (Molina y Correa, 1995, 1997; Correa et al., 2005). Actualmente, y de modo mayoritario, el asentamiento rural mapuche es eminentemente parcelario, es decir un predio o terreno que contiene la vivienda, la bodega y el corral de los animales. Las tierras se destinan a los cultivos, praderas naturales y en algunas se conservan pequeños bosques o plantaciones de pino. Las posesiones territoriales son familiares, articuladas en explotaciones productivas que se basan en vínculos de parentesco, compadrazgo y amistad, y por relaciones productivas que se articulan a través de diversas formas de tenencia: la mediería, la sesión de tierras y el arriendo (Bengoa y Valenzuela, 1984; MOP, 2012.) Según el VI Censo Nacional Agropecuario, las explotaciones mapuche de 67 comunas del sur de Chile, consideraban un total de 48.535 unidades (Odepa-Conadi, 2001), que producen preferentemente alimentos de autoconsumo como papa, trigo, avena, lupino, lentejas, y en la huerta, arvejas y habas. A su vez, la composición de la masa ganadera combina ovejas, ejemplares de caballares y porcinos, pero la tenencia de vacunos es escasa (MOP, 2012).

En las comunidades mapuche que aún poseen importantes masas de bosques en sus territorios, es posible advertir su explotación para leña, construcción, venta de madera y para la recolección de semillas o hierbas, además del ramoneo de animales (Molina et al., 2006; Aylwin et al., 20013). La explotación silvícola se localiza preferentemente en las comunidades de la cordillera de los Andes (Alto Biobío, Lonquimay, Curarrehue, Panguipulli, Futrono) y en la cordillera de la Costa, especialmente en las comunas de Valdivia, Corral, La Unión, San Pablo, San Juan de la Costa, Río Negro (Molina y Correa, 1996). “En el caso de la ocupación de la costa Pacífica, los mapuche Lafkenche, mantienen la misma economía agro-ganadera, y algunas comunidades de la costa desde Tirúa a Valdivia, se dedican a la pesca y recolección de orilla. En Chiloé, la pesca y recolección de orilla, es una actividad ancestral de las comunidades williche, pero que ha ido cediendo paso al uso industrial de las salmoneras y los cultivos de bivalvos” (MOP, 2012, p. 52).

En la actual provincia de Cautín se concentra casi el 70% de las comunidades mapuches, herederas de títulos de merced. Allí gran parte de la población mapuche es rural. Le siguen en orden de importancia de población y comunidades, las provincias de Malleco, Valdivia, Osorno, Arauco, Chiloé y Biobío. El poblamiento mapuche rural es preferentemente disperso, y la subdivisión de la tierra, especialmente en los títulos de merced, generó un poblamiento de tipo parcelario (González, 1986; Bengoa y Valenzuela, 1984).

De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013, la población indígena a nivel nacional ascendía a 1.565.915 personas, de las cuales 1.321.717 personas se reconocían como mapuche, lo que correspondía al 84,4% de la población indígena presente en el país, verificándose un incremento del 45% de la población mapuche respecto del Censo 2002, que arrojó un total de 604.349 personas.

La población autoreconocida mapuche en la encuesta Casen 2013 es la única que tiene una distribución nacional: en las regiones desde Valparaíso a Magallanes los mapuche representan más del 80% de la población indígena regional, mientras que en la Región de Coquimbo representa el 45% y en las regiones entre Arica y Parinacota y Atacama, su representación es inferior al 20% de la población indígena regional.

La población mapuche se caracteriza por presentar una tradición organizacional muy antigua, siendo el único pueblo indígena reconocido por las diversas legislaciones chilenas desde principios del siglo XX hasta la dictación de la actual ley Indígena. La primera organización mapuche no tradicional —la Sociedad Caupolicán— fue creada en julio de 1910 (Foerster y Montecinos, 1993), inaugurándose a partir de entonces una larga historia de participación y movilizaciones reivindicativas en las que este tipo de organización ha servido de catalizador de las demandas de las comunidades tradicionales y de las posturas sociopolíticas surgidas especialmente en las últimas cuatro décadas.

Entre 1924 y 1973 fueron elegidos un total de siete diputados mapuche por distintas alianzas políticas pero con el rasgo en común de haber sido elegidos en territorio mapuche y apelando a un voto étnico, lo cual habla de una alta y significativa participación a nivel político. Actualmente, tanto a nivel territorial como local y particularmente a nivel urbano, se distingue un amplio abanico de expresiones organizacionales mapuche. La forma de organización más extendida en los espacios rurales, es la comunidad Indígena, representando a familias generalmente asociadas a un título de merced u otras formas de propiedad indígena, constituida según la ley Indígena n° 19.253, la que otorga a dicha figura una personalidad jurídica.

Por otra parte, según datos de Conadi 2014, las comunidades mapuche y las asociaciones mapuche, que es la forma de organi-

zación más usada en los ámbitos urbanos, se han extendido hasta el extremo austral, en la Región de Magallanes. De acuerdo a esta institución, entre las regiones de Biobío y Los Lagos —o bien, desde el Alto Biobío hasta Yaldad, en el sur de la isla Grande de Chiloé— se cuentan un total de 4.419 organizaciones mapuche, de las cuales un 28,4% son asociaciones indígenas y un 71,6 % comunidades indígenas.

Las comunidades se representan a través de los cargos de presidencia y vicepresidencia, secretaría o tesorería, y dependiendo del número de integrantes, por consejeros o consejeras. A veces, en la misma comunidad también existe una organización tradicional, compuesta por un longko o cacique. En muchas comunidades se podrán encontrar dos autoridades, un longko o cacique y un presidente de la comunidad, y en algunos casos corresponderá a la misma persona.

A nivel territorial, es posible encontrar asociaciones o federaciones de comunidades mapuche, como la Identidad Lafkenche, y organizaciones como la Junta General de Caciques de la Butahuillimapu de Osorno, y la Junta de Caciques de la Butahuapi Chilhué. En estos territorios se han constituido además, según información de Conadi: las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) de Lleu Lleu —en la provincia de Arauco, que considera las comunas de Cañete, Contulmo y Tirúa—, de Alto Biobío —que agrupa a comunidades pehuenches en la comuna del mismo nombre—, de Ercilla —formada en la comuna homónima, en la provincia de Malleco—, de Lago Budi —creada en la provincia de Cautín y que agrupa a las comunidades mapuche lafkenche de las comunas de Puerto Saavedra y Teodoro Schmidt—, y de Puel Nahuelbuta —formada en las provincias de Malleco y Cautín, agrupando a las comunidades mapuche de las comunas Galvarino, Chol Chol, Lumaco, Purén, Traiguén y Los Sauces.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ministerio de Desarrollo Social, Conadi (s.f.). Áreas de Desarrollo Indígena. Disponible en <http://www>.

[CONADI.gob.cl/index.php/nuestra-institucion/areas-de-desarrollo-indigena](http://CONADI.gob.cl/index.php/nuestra-institucion/areas-de-desarrollo-indigena)

El territorio mapuche es extenso y está constituido por diversas formas históricas de constitución de propiedad. En todos los territorios existen demandas de restitución de tierras usurpadas, según datos presentes en la memoria histórica y la acción reivindicativa de tierras entre el río Biobío y la isla Grande de Chiloé (Molina, 2013c). En la zona williche, la propiedad mapuche comenzó tempranamente a constituirse a principios del siglo XIX, cuando en Chiloé se otorgaron en 1823 los potreros realengos, o fundos indígenas, que fueron entregados en Compu, Guaipulli, Huequetrumao, Coldita y Yaldad, abarcando una superficie superior a las 70.000 hectáreas (Molina y Correa, 1996).

Entre 1827 y 1837, y en virtud de la aplicación de la ley Freire de 1823, se mensuraron las tierras de indígenas que se ubicaban en la costa de la isla Grande y menores, y se entregaron títulos por un total de 35.371 hectáreas (Molina, 1986). En Osorno y Valdivia se otorgaron los títulos de comisarios entre 1824 y 1834, con una superficie aproximada superior a las 400.000 hectáreas. Estos títulos, denominados así puesto que era el comisario de naciones quién los entregaba, derivaron de una institución intercultural de la colonia y que se conservó en ejercicio durante la primera mitad del siglo XIX (Molina y Correa, 1996a).

En la cordillera de Valdivia —Neltume y Carreriñe—, las comunidades mapuche inscribieron directamente sus tierras en el Conservador de Bienes Raíces (Vergara et al., 1996). Los procesos de usurpación, si bien operaron durante todo el siglo XX sobre los títulos de merced, también afectaron, desde mediados del siglo XIX, a la mayoría de las tierras de los potreros realengos y de los títulos de comisario, las que fueron objeto del arrebato sistemático a los williche, siendo estas tierras convertidas en propiedad particular o fiscal (Bengoa, 2000a; Molina y Correa, 1996, 1996a). Finalmente, entre los años 1960 y 2010, se han restituido parte de estas tierras a las comunidades williche, localizadas entre Valdivia y Chiloé,

primero por medio de la reforma agraria (Correa et al., 2005), luego a través de la entrega de tierras fiscales y enseguida con la aplicación del Fondo de Tierra y Aguas Indígenas de la Conadi (CVHNT, 2008; Molina, 2003).

En las últimas décadas el número de hectáreas bajo propiedad mapuche se ha incrementado debido a que, entre los años 1980 y 1990, la Dirección de Asuntos Indígenas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP-Dasin), retuvo en su poder importantes tierras que tenían carácter fiscal, que luego transfirió a: comunidades williche de Chiloé, en las localidades de Compu, Guaipulli y Huequetrumao; comunidades williche en la cordillera de la Costa de Osorno; y a comunidades pehuenche en Alto Biobío y Lonquimay. Con la llegada de la democracia, en 1992 el Estado adquirió las tierras en conflicto en la zona de Quinquén, comuna de Lonquimay, lo que benefició a la comunidad del mismo nombre y a otras de la zona aledaña (Bengoia, 1992). También, en la zona de Osorno y San Juan de la Costa las comunidades williche han regularizado tierras particulares constituidas sobre títulos de comisarios, haciendo uso del decreto ley n° 1.939, de Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado (Molina y Correa, 1997 y 1998; Correa et al., 2007). Asimismo la Conadi ha logrado adquirir numerosos predios con la ley Indígena y la aplicación del Fondo de Tierras.

## **Pueblo kawésqar**

El pueblo kawésqar tiene su asentamiento histórico en la localidad de Puerto Edén, aunque algunas familias se han radicado en las ciudades de Punta Arenas y Puerto Natales y algunos de sus integrantes habitaban también el seno Skiring hasta la década de 1990, todas localidades que pertenecen a las comunas de Puerto Natales y Punta Arenas de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena (Aylwin, 1995; MOP, 2012).

El pueblo kawésqar, junto con el yagán, representan el testimonio vivo del abandono y la violencia estructural a la que fueron sometidos los pueblos indígenas por distintos agentes, tanto del Estado como de particulares y religiosos, especialmente a fines del siglo XIX y principios de XX, situación que los llevó casi al genocidio. Frente a esta realidad, toda política pública que se dirija a estas comunidades debiera hacerse parte de esta situación. Pese a toda esta carga histórica, este pueblo lucha hoy por el reconocimiento de sus derechos territoriales y socioculturales, dentro de los cuales el rescate y promoción de su lengua ocupa un lugar fundamental.

El hábitat kawésqar es extremo. En la zona de los canales australes llueve todo el año, con preeminencia entre los meses de abril y julio. En su territorio existe una constante y alta humedad en el aire y los días de sol son escasos. Por ello, existen solo dos estaciones en el año: verano e invierno. En esta última época se observan las bravezas del mar y ocurren las primeras nevazones del invierno (Emperaire, 1963; Aylwin, 1995; CVHNT, 2008).

Los kawésqar ocupan preferentemente bahía Jetarkte, cercana a Puerto Edén, donde se encontraban las instalaciones de la FACH y de la Armada durante las primeras décadas del siglo XX (CVHNT, 2008). Allí tienen actualmente sus viviendas, botes y aperos de pesca. “Los demás miembros viven en la ciudad de Punta Arenas y en Puerto Natales. Utilizan los bosques cercanos para obtener leña, madera, junquillos y cortezas para confeccionar artesanías, y su dieta principal aún sigue estando compuesta por productos del mar; moluscos y carne de lobo marino” (MOP, 2012, p. 58).

De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013, del total de población indígena nacional, 3.498 personas se reconocen como parte del pueblo kawésqar, lo que corresponde al 0,2% de la población indígena del país, aunque su distribución no se

encuentra especificada por región —probablemente está incluida en la categoría “otros”, especialmente en Magallanes—. El Censo 2002 arrojó 2.622 personas (1.423 hombres y 1.199 mujeres) que se reconocían como kawésqar, lo que habría aumentado en 2013 en 876 personas.

“En Puerto Natales y Punta Arenas, la zona de asentamiento tradicional, el censo indica que existen 569 personas reconocidas kawésqar. El resto se distribuye en otras regiones del país. Se debe advertir que los miembros de este pueblo son un número muy reducido, pues en 1992 había 60 kawésqar viviendo en Puerto Edén y otros en Punta Arenas. En 2003, muere Jérawr Asáwer, rebautizada como Fresia Alessandri Baker, y en 2008, falleció Alberto Achacaz Walakial, de aproximadamente 79 años, el más anciano de los kawésqar” (MOP, 2013, p. 58).

En términos de su organización social, en la década de 1980 constituyeron el Consejo Kawésqar de Puerto Edén. Posteriormente se constituyeron la Comunidad Kawésqar (en 1993), organización comunitaria funcional a la ley de Juntas de Vecinos n° 18.893 que agrupó a 26 personas mayores de edad integrantes de la comunidad kawésqar de Punta Arenas, y la comunidad kawésqar Residentes de Puerto Edén (en 1994) a partir de la ley Indígena n° 19.253. (Aylwin, 1995; MOP, 2012).

El actual territorio de los kawésqar corresponde “a las tierras antiguas de Jetarkte, cerca de Puerto Edén. Su noción de territorio históricamente no ha tenido relación con la tierra, sino con el mar y la libre navegación” (MOP, 2012, p. 58), pues su territorio era de navegación canoera, mucho más extenso que el ocupado en la actualidad, y las costas y playas eran aprovechadas en las rutas de nomadismo (Emperaire, 1963).

## Pueblo yagán

El pueblo yagán habitó en tiempos históricos desde la entrada del canal Beagle por el norte, hasta bahía Aguirre por el este; la península de Brecknock por el oeste; y el cabo de Hornos, por el sur (Bridges, 1883). “Sectores como el canal Murray e islas como Hoste, Navarino, Picton y Wollaston fueron lugares habituales de asentamiento. Actualmente habitan Villa Ukika, cercana a Puerto Williams y Bahía Mejillones, en la comuna de Puerto Williams, Región de Magallanes y la Antártica Chilena” (MOP, 2012, p. 60), una zona de clima subpolar oceánico, frío todo el año, con abundantes precipitaciones nivosas y una vegetación de bosques costeros de lenga y coigüe magallánico tundra magallánica, arbustos bajos y pastizales en el interior (MOP, 2012).

Los pobladores yagán de Villa Ukika y Bahía Mejillones, últimamente han reducido su relación con el mar, debido a las restricciones legales existentes para la vida nómada. “Los yagán, tuvieron un territorio marítimo y de asentamientos de borde mar, conocidos con los nombres de Wakimaala, Utamaala, Inalumaala, Yeskumaala, y Ilalumaala. La ocupación se hacía a través de una organización conformada por pequeños grupos, con desplazamiento nómada, que en ocasiones se juntaban para celebrar las ceremonias” (MOP, 2012, p. 61). Las actividades productivas giraban en torno al desarrollo de la pesca, la caza y la recolección, y las domésticas, en torno a la vivienda y su construcción e instalación del campamento. Estas labores se realizaban mediante la división sexual del trabajo. Al hombre le correspondía la caza, la pesca, la construcción de la canoa y la vivienda, y a la mujer las labores vinculadas a la choza y la canoa (Aylwin, 1995; CVHNT, 2008).

Los yagán tienen como organización tradicional al grupo familiar formado preferentemente por grupos de parentesco extendidos que nomadeaban por los canales australes. “En los mayores está

depositada la transmisión de conocimientos, costumbres, rituales, creencias, y las normas y reglas del grupo familiar y social. En la actualidad y luego del proceso de asentamiento en poblados, la organización es comunitaria y alberga varias familias distintas, que se agrupan en la Comunidad Indígena Yagán de Navarino, que posee una directiva como lo establece la Ley Indígena 19.253. La zona del Canal Beagle e Isla Navarino, territorio de los yagán se constituyó en el Área de Desarrollo Indígena ‘Cabo de Hornos’” (MOP, 2012, p. 62). Sin embargo, en la Región de Magallanes las organizaciones indígenas relacionadas con Puerto Williams en la Isla Navarino, corresponden a la Comunidad de Bahía Mejillones de Villa Ukika. Además, en el mismo lugar está constituida una asociación indígena de Puerto Williams que agrupa población mapuche-williche preferentemente.

De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013, del total de población indígena nacional, 871 personas se reconocen parte del pueblo yagán, lo que corresponde al 0,1% de la población indígena del país. Respecto del Censo 2002, esto implica un descenso en la población autoidentificada como yagán, pues, para entonces, un total de 1.685 personas se autoreconocieron como tales. Si bien la población yagán no se encuentra especificada por región en dicha encuesta, se sabe que una parte de esa población se encuentran en Villa Ukika<sup>18</sup> y Bahía Mejillones, mientras que otra parte de la población reside en la ciudad de Punta Arenas. Todos estos datos deben ser considerados bajo la salvedad ya enunciada de la inestabilidad, la escasa coherencia y, por tanto, la poca confiabilidad de las cifras oficiales respecto de los pueblos indígenas.

<sup>18</sup> Es necesario advertir que estas cifras oficiales deben ser confirmadas, puesto que en el año 1995 la población yagán estaba formada por 74 personas, 51 de ellas establecidas en Ukika y Puerto Williams, 16 en otras regiones del país y 7 en Argentina. Los yagán vivían en condiciones de extrema pobreza, realizando actividades de pesca y confección de artesanías. En 1992 formaron

la Comunidad Yagán de Navarino; de esta población, étnicamente pura, sobrevivían las hermanas Úrsula y Cristina Calderón. Pero Úrsula falleció a los 79 años de edad en Punta Arenas, el 16 de abril de 2003, dejando a Cristina como es la última descendiente directa de los nómadas yaganés (MOP, 2012, p. 60).

## La comunidad afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota

La Primera Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota (Encafro), realizada entre los meses de agosto y noviembre del año 2013 en las comunas de Arica y Camarones, posee un gran valor, en tanto se trata de la primera medición específica que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre esta materia.

La encuesta proporciona información estadística relevante en términos demográficos, económicos y culturales, sobre un porcentaje de la población de la región que se reconoce como afrodescendiente, y en su proceso de elaboración y diseño participaron el INE, la propia comunidad, a través de las distintas organizaciones presentes en la región<sup>19</sup> y el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade).

En el citado estudio se plantea que la población afrodescendiente de Arica y Parinacota proviene de esclavos y negros libres, de la época en que este territorio formaba parte del Perú, periodo durante el cual mano de obra esclava fue traída directamente de África. Se plantea que “hasta fines del siglo XIX, Arica y la provincia de Tarapacá era negra. Después, cuando la ciudad pasa definitivamente a formar parte de Chile (1929), la mayoría tuvo que escapar a Tacna.

Durante años, la esclavitud africana tuvo una gran importancia para la actividad económica de esa nación. Los(as) negros(as) esclavos(as) eran un preciado bien, tanto por su trabajo en plantaciones de caña y algodón, como por la jerarquía social que significaba tener servidumbre africana en las haciendas de los

19 Alianza Afrochilena, Organización de Afrodescendientes Lumbanga, ONG Oro Negro, Organización Arica Negro,

Colectivo de Mujeres Afrodescendientes Luanda, entre otras (Fuente: INE, 2013).

terratenedores blancos. Pero fundamentalmente porque aquellos trabajos fueron realizados por mano de obra no asalariada (dado su carácter de esclavos) cuyo trabajo, o más bien el producto de este, favoreció de todas maneras al capital mundial. Un sistema despreciable, pero que fue una realidad aceptada en todo el continente”.<sup>20</sup>

El puerto de Arica fue puerta de entrada al altiplano y espacio para el establecimiento de la población afrodescendiente, por contar con tierras bajas semitropicales que fueron utilizadas en el cultivo del algodón y la caña de azúcar (Azapa). “En el siglo XVIII, don Francisco Yáñez, don Luis Carrasco y don Ambrosio Sánchez, instalaron tres “criaderos de negros” en el valle de Lluta. Estos eran establos donde unos cuantos machos y un montón de mujeres se “reproducían” para luego vender la “mercancía” (niños) al mejor postor”.<sup>21</sup> A fines del siglo XIX, afrodescendientes libres del norte del Perú, habrían llegado al valle de Azapa, donde compraron tierras.

Más de un siglo después, se produjo la emergencia étnica de los afrodescendientes. En el año 2002, se creó la Agrupación Arica Negro, que al ritmo de los tambores salieron a la calle para declarar su existencia. En el 2003 nació la Agrupación de Afrodescendientes Chilenos Lumbanga y en el año 2005 se creó la agrupación Anca Negro, dando origen al proceso de demanda de reconocimiento de los afrodescendientes de Arica.

A partir de la III Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en el año 2001 en Sudáfrica,

<sup>20</sup> Leal, Antonio (3 de enero del 2011). Afrodescendientes en Chile: Una etnia que debe ser reconocida, en El Quinto Poder. Disponible en <http://www.elquintopoder.cl/sociedad/afrodescendientes-en-chile-una-etnia-que-debe-ser-reconocida/>

<sup>21</sup> *Ibíd.*

se ha definido el reconocimiento de esta población como un elemento relevante a la hora de luchar por la erradicación del racismo y la discriminación que ha vivido históricamente esta población. Tal como señala el informe de resultados de la Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota, desde aquel entonces; “se instaura en el escenario tanto nacional como internacional la necesidad de seguir generando buenas y más efectivas prácticas para el combate de las brechas que afectan a la población afrodescendiente, avanzando en el reconocimiento de su identidad, la participación ciudadana y la garantía de los derechos colectivos” (INE, 2013).

Es en este contexto general emerge la encuesta realizada en la Región de Arica y Parinacota por el Instituto Nacional de Estadísticas. El levantamiento de iniciativas estadísticas que muestren una panorámica actual de esta población, y que avancen, por tanto, en cuantificar su magnitud y situación demográfica, económica y cultural, en vista de su reconocimiento como pueblo tribal según los estándares propuestos por el Convenio n° 169 de la OIT, resulta del todo necesarias para el reconocimiento y la implementación de medidas que permitan contrarrestar el racismo y discriminación hacia la población afrodescendiente presente en Chile.

Según la Encafro, la población afrodescendiente, compuesta por un 44,2% de hombres y un 55,8% de mujeres, representa un 4,7% de la población total de la Región de Arica y Parinacota. De un total de 53.080 hogares en la región, 3.317 hogares (6,2%) tienen presencia afrodescendiente, de los que un 87,9% se ubica en zonas urbanas, mientras que el 12,1% en zonas rurales del territorio regional, lo que implica una mayor presencia en ciudades como Arica y en los valles de Azapa y Lluta.

En términos etarios es una población joven que puede seguir experimentando un crecimiento demográfico: es mayoritariamente

menor de 30 años (53%), los menores de 45 años representan el 70,4% del total.

Es interesante señalar que la población afrodescendiente se encuentra integrada al trabajo casi en proporciones iguales entre hombres y mujeres, con una participación de 53,2% y 46,8%, respectivamente. Esta tendencia se mantiene en las actividades asalariadas y en el trabajo por cuenta propia independiente. Las mujeres aparecen con exclusividad en el servicio doméstico y los hombres como familiares no remunerados.

Por su parte, la Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente realizó una serie de consultas respecto a sus prácticas culturales, con el objetivo de caracterizar culturalmente a esta población. Para ello abordó distintos niveles de percepción, reconocimiento y participación, como también indicadores de identidad y vínculo con las organizaciones afrodescendientes presentes en la región.

Una reciente minuta de la Cámara de Diputados de Chile,<sup>22</sup> señala que las organizaciones afrodescendientes de Arica elaboraron un plan para atender las problemáticas que les afectan en el ámbito de la salud, educación, cultura, fomento productivo, derechos humanos, políticas públicas, género y política social. Además, las demandas elaboradas por estas organizaciones con la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social, consideran un programa de financiamiento regional para la difusión y promoción de su cultura, valores, tradiciones y costumbres.<sup>23</sup> Adicionalmente, la inclusión como afrodescendientes en el

<sup>22</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2015). Los Afro descendientes en Chile y en la Región de Arica y Parinacota. BCN Minuta. Disponible en <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCO MUNICACIONCUENTA&prmlID=6407>

<sup>23</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo Social. Seremi Arica y Parinacota (2015). Presentan plan de acción para demandas de afrodescendientes. Disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/seremi/arica-y-parinacota/prensa/2015/05/22/presentan-plan-de-accion-para-demandas-de-afrodescendientes>

próximo censo de población constituye una demanda de gran importancia pues la contabilidad oficial y censal de la población afrodescendiente se estima como la base de la legitimación y el reconocimiento de ella.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Báez Lazcano, Cristian (2011). Afrochilenos... Hacia la inclusión y el reconocimiento. Disponible en <http://afrochileno.blogspot.cl/>



PARTE II

**Proceso de Consulta Previa  
CNCA: Una fórmula  
descentralizada**



## a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas

El proceso de la Consulta Previa desarrollado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), entre el 2014 y el 2015, tuvo su origen en la voluntad del Ejecutivo de detener la tramitación del proyecto de ley que creaba la nueva institucionalidad cultural, el que había entrado a tramitación legislativa a mediados del 2013, durante la administración del presidente Piñera. Una vez iniciado el gobierno de la presidenta Bachelet, en marzo del 2014, durante la gestión de la entonces ministra Claudia Barattini, se comenzó a trabajar en una indicación sustitutiva a aquel proyecto, para lo que se abrieron distintos procesos de escucha y participación de actores relevantes del sector.

Una de las medidas asociadas a esa decisión fue el mandato presidencial de someter dicha indicación sustitutiva a una Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, según el estándar enunciado por el Convenio n° 169 de la OIT, vigente en Chile como ley de la República desde septiembre del 2009.<sup>1</sup>

El Consejo de la Cultura asumió la responsabilidad de realizar el proceso de la Consulta Previa a través de la Unidad de Pueblos Originarios (UPO-CNCA), constituida dentro de la institución a partir de mayo del 2014. Dicha unidad, dirigida desde sus comienzos por el licenciado en historia del arte y antropólogo, José Ancan, recogió, formalizó y proyectó anteriores experiencias puntuales de trabajo con pueblos originarios, tanto en la antigua División de Cultura del Ministerio de Educación como en el mismo Consejo de la Cultura.

1 Ver anexo 1: Resolución Exenta 2131 del 06 de junio de 2014. “Dispone la realización de un proceso de consulta a pueblos indígenas sobre el anteproyecto de ley que

crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio”, en <http://www.cultura.gob.cl/pueblosoriginarios/>

La Consulta Previa a los Pueblos Indígenas constituyó un desafío para el Consejo, que no hizo más que refrendar una tradición institucional de participación que ha estado presente desde el origen del servicio en el 2003.

A partir de la citada decisión del Ejecutivo, la naciente Unidad de Pueblos Originarios asumió todas las etapas del proceso, cuyo punto de partida fue la aplicación de una serie de definiciones estratégicas y operativas, encaminadas a afrontar un desafío sin precedentes para la institución en lo que respecta a temas indígenas y que implicaba que toda la gestión del proceso fuera ejecutada de manera estrictamente apegada a los estándares internacionales vigentes en materia de derechos indígenas.

En este contexto, la primera resolución estratégica implementada por la Unidad de Pueblos Originarios fue que, en atención al espíritu de lo que dicta el Convenio n° 169, el proceso sería desarrollado integralmente por la institución, a través de las respectivas direcciones regionales del Consejo, las que serían coordinadas por un equipo central que proporcionaría los lineamientos políticos y estratégicos, además de la gestión administrativa.

A partir de estos antecedentes se diseñó un proceso en sintonía con la normativa internacional y nacional vigente, privilegiando para ello un enfoque descentralizado, en el que cada región sería protagonista de su propio proceso. Se asumió de esta forma que la diversidad cultural indígena que se pretendía relevar en la nueva institucionalidad, residía precisamente en los territorios a los que pertenecen. Para ello, se convocó a organizaciones representativas de los 9 pueblos indígenas reconocidos, además de la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota como invitada especial, hecho que se transformó en un rasgo distintivo del proceso del Consejo de la Cultura.

Los equipos regionales que llevaron a cabo la consulta en cada una de las 15 regiones del país, además del territorio Rapa Nui, se formaron a propósito del proceso, dado que la estructura de

la UPO estaba recién implementándose en la práctica —con posterioridad los(as) coordinadores(as) de cada equipo de consulta regional derivaron en los(as) encargados(as) regionales del actual Departamento de Pueblos Originarios del Consejo, sucesor de la UPO—. En consecuencia, en cada una de las regiones se incorporaron a esta tarea, de acuerdo a su tamaño y complejidad, profesionales con experiencia, validación y conocimientos comprobados en diversos aspectos de las culturas indígenas.

De manera complementaria a la formación de los equipos regionales, a nivel central se creó la figura de una Secretaría Ejecutiva de la Consulta Previa, entidad en la que confluyeron funcionarios(as) de distintos departamentos de la estructura institucional —Administración, Planificación, Comunicaciones, Estudios y Unidad de Regiones—, los que se abocaron a resolver las demandas de gestión emanadas desde las regiones.

Dicha secretaría se replicó a nivel regional, incorporándose varios de estos funcionarios(as) a las reuniones de consulta en los territorios, ocasión en la que conocieron de primera mano las demandas y propuestas de las organizaciones a las respectivas direcciones regionales, así como a otras instancias gubernamentales. En definitiva, todo esto implicó que el Consejo de la Cultura se involucrara con toda su estructura institucional en el proceso de la Consulta Previa.

Otro aspecto a resaltar es que, dado que las organizaciones indígenas de los distintos pueblos no habían situado al Consejo como objetivo de sus demandas sociopolíticas, la institución era vista —hasta antes de la consulta— de manera “neutra” o no objetivada como interlocutora de sus reivindicaciones históricas y territoriales. En virtud de esta situación es que, en la narrativa estratégica de la consulta, aquello se convirtió en una oportunidad para crear e incidir en un nuevo frente de políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas, esta vez en el arte, la cultura y el patrimonio. Se optó entonces

por poner énfasis en el rol protagónico que podría tomar el futuro ministerio y el actual Consejo, en la promoción, rescate, conservación y revitalización de la cultura y las tradiciones de los pueblos originarios.

El eje discursivo de la Consulta Previa se centró en que la institución estaba abierta e interesada, por decisión propia y porque dicha inclusión se había transformado en una explícita demanda surgida desde distintos actores del sector, a incorporar en sus políticas y programas la cosmovisión de los pueblos indígenas, de manera de transformarse en un interlocutor reconocido y validado por ellos a partir de la promoción del eje de la diversidad cultural.

Fue evidente desde el primer momento que la principal objeción que el mundo indígena plantearía al proceso estaba dada por el rechazo mayoritario que existía a la vigencia del decreto supremo n° 66, instrumento dictado en el anterior gobierno que regula los procesos de consulta.

Aunque se hizo ver a las organizaciones que el proceso del Consejo se regiría, en lo estructural, por los estándares del Convenio n° 169 de la OIT, el rechazo al decreto supremo n° 66 apareció una y otra vez, durante todo el proceso. La lógica implementada por la UPO para enfrentar proactiva e invariablemente esta objeción, fue escuchar las críticas, dejar constancia de ellas en actas y finalmente transmitir ese rechazo a las instancias que correspondieran.

De esta forma, más allá de las críticas, lo dispuesto en el decreto supremo n° 66 acerca de la organización y los tiempos de las etapas del proceso, fue seguido por el Consejo de manera flexible, hasta donde ello fuera posible, lo que resultó evidente en varios de los procesos regionales. Cada vez que el contexto lo exigió, los procedimientos fueron adecuándose a las circunstancias, de manera que los propios pueblos pudieran manifestar y definir la forma de ordenar el proceso, teniendo siempre al Convenio n° 169 como estándar general.

La intención de resguardar las confianzas y el respeto a los pueblos, además, se tradujo en el diseño de la estrategia comunicacional a nivel nacional con que se inició la consulta. Así por ejemplo, en lo que respecta a la producción gráfica, ella fue consultada con representantes de los nueve pueblos originarios reconocidos y con la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota, de manera que fuese culturalmente pertinente en cuanto a la iconografía y diseños desplegados. A ello se sumó que el material planificado inicialmente desde el nivel central se adaptó flexiblemente a la posibilidad que los coordinadores y coordinadoras regionales de la consulta pudiesen hacer las modificaciones pertinentes.<sup>2</sup>

Con respecto a la estrategia comunicacional utilizada, se definieron desde el inicio las vocerías autorizadas, las que correspondieron fundamentalmente a las máximas autoridades del Consejo de la Cultura y de las direcciones regionales, además del encargado nacional del proceso. Se optó por esta modalidad con el objetivo de disminuir las posibilidades de interpretaciones cruzadas y modificaciones circunstanciales del relato institucional, delimitando el discurso frente a un procedimiento que, por su naturaleza, estaba supeditado a muchos imponderables y cambios de contexto.

Se comunicaron siempre solo noticias y resultados producto de acuerdos autorizados por las propias organizaciones. El flujo de información fue avanzando a medida que la información fue aumentando, lo que sirvió como una fórmula para transparentar los acuerdos y compromisos logrados.

Metodológicamente hablando, el proceso fue diseñado siguiendo las etapas definidas por el decreto supremo n° 66, pero con la flexibilidad suficiente para que pudieran modificarse de acuerdo a

<sup>2</sup> Algunos de los materiales desarrollados por el Departamento de Comunicaciones del Consejo fueron: 1. Página web especial de la Consulta, con información en las lenguas correspondientes. Su contenido fueron actas, fotos, reuniones, entrevistas, relatos de la consulta y documentos pertinentes al proceso (<http://consultaindigena.cultura.gob.cl>). 2. Material para difusión, que incluyó dípticos

explicativos sobre la consulta, afiches para aviso de reuniones adaptables a cada región y localidad, pendones y adhesivos para identificación de carpetas del proceso. 3. Diseño y redacción para la publicación de la convocatoria en prensa escrita, redacción y traducción de cartas de convocatoria, redacción de mensajes radiales de convocatoria y producción de entrevistas en prensa.

las decisiones que se tomaran en la etapa de planificación de cada región. Con el objetivo de orientar el trabajo en las regiones, la Unidad de Pueblos Originarios elaboró en los inicios del proceso dos documentos guías, uno sobre un modelo metodológico para ser desplegado de manera flexible y un protocolo para realizar operativamente las reuniones de consulta.

La propuesta metodológica propuso denominar genéricamente como “parlamentos” a las reuniones en todas las regiones. Dicho nombre recogía un modelo de diálogo entre las comunidades indígenas y la autoridad, fundado en la historia mapuche. Tal concepto, fue readaptado a la realidad sociocultural de algunas regiones, como La Araucanía, donde los encuentros se rebautizaron como *ngütramkawüin*, esto es, una conversación intercultural entre la sociedad mapuche y el Estado.

Estos “parlamentos”, en particular en la etapa de planificación, se definieron como “un diálogo respetuoso y fraternal entre iguales, con el objetivo de llegar a acuerdos sobre ciertos temas y que finaliza cuando las partes logran el acuerdo, cuestión que implica que el parlamento puede extenderse en términos horarios, dentro de parámetros adecuados”.

Complementario a ese espíritu, se distribuyó a todos los equipos regionales un protocolo de consentimiento informado para los registros de audio, video y fotografía, aplicable al comienzo de cada de cada una de las reuniones; una pauta para las actas de acuerdos; fichas de observación de las direcciones regionales y una pauta de registro de asistencia. Por último, se entregó a cada asistente de los parlamentos un documento sobre los objetivos del proceso, el Convenio n° 169 de la OIT y la ley Indígena n° 19.253, el que a su vez, fue explicado en una presentación y en el Borrador completo de la Indicación Sustitutiva, puesta en consulta.

Un punto relevante dentro de la estrategia comunicacional fue explicar la resolución del Consejo de convocar al proceso de la Consulta Previa a la comunidad afrodescendiente de Arica y

Parinacota. Tal cual se ha indicado, la institución asumía que, según la ley Indígena, dicha comunidad no está reconocida, aunque implícitamente sí lo está como pueblo tribal, de acuerdo al Convenio n° 169. Sin intención de dirimir dicha disyuntiva, el Consejo convocó a la comunidad afrodescendiente siendo consecuente con su propia historia institucional con dicha comunidad y atendiendo también a las palabras de la propia presidenta de la República.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

La Consulta Previa a los Pueblos Indígenas del CNCA comenzó administrativamente el 6 de junio del 2014 con la resolución exenta firmada por la máxima autoridad institucional de ese entonces, la que dispuso formalmente su realización. A partir de ese momento se establecieron dos fases: preparación y ejecución del proceso. Estas directrices se ajustaron a cada contexto regional y a las emergencias propias de una instancia inédita en materia de implementación de derechos indígenas en el ámbito de la cultura.

De esta forma, la primera fase consideró la organización interna de los equipos que serían responsables de conducir el proceso, tanto a nivel central como regional. Así, a principios del 2014, se creó la Unidad de Pueblos Originarios (UPO), encabezada por el investigador y académico mapuche, José Ancan. Posteriormente, se constituyó la Secretaría Ejecutiva de la Consulta Previa en el nivel central, que comenzó a funcionar en agosto del 2014.

En cada región se definieron coordinadores(as) regionales de la Consulta Previa, que debían cumplir con un perfil predefinido por el equipo central en base a una serie de criterios tales como probidad, conocimiento de las organizaciones indígenas y sus territorios, y ausencia de conflicto de interés, entre otros.

Dependiendo de la envergadura del proceso en cada región se requirió del apoyo de otros(as) profesionales destinados a servir de apoyo operativo a los coordinadores(as) de los equipos regionales. La tarea de seleccionar a estos profesionales estuvo a cargo de cada dirección regional en coordinación directa con el equipo central, de manera de ajustar el perfil de acuerdo a las realidades de cada territorio. Se impulsó luego la creación de Secretarías Ejecutivas Regionales, las que tendrían la misma conformación de la Secretaría Nacional, lideradas por cada dirección regional.

La conformación de los equipos regionales incluyó en muchos casos la gestión de espacios físicos y de instrumentos necesarios para funcionar. Dado que el proceso de consulta implicó la contratación de nuevos(as) funcionarios(as), fue necesario gestionar espacios temporales para la instalación de oficinas, tanto en las propias direcciones regionales como en otras ciudades o territorios más cercanos a las comunidades.

Un rol fundamental para el proceso fue el desempeñado por los(as) facilitadores(as) interculturales, que cumplieron la función de mediar y recomendar acciones para otorgar mayor pertinencia cultural al proceso, dado que conocían tanto los idiomas y los protocolos socioculturales de cada pueblo, como las sensibilidades específicas de cada territorio, respecto a la relación con organismos del Estado. En muchos lugares esta mediación intercultural ocupó un papel trascendental para destrabar desconfianzas y posibilitar un diálogo sincero entre ambas partes.

Conformados en primera instancia los equipos regionales, se realizó entre el 5 y 6 de agosto del 2014 la Jornada Nacional de Capacitación Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio n° 169 de OIT, con el fin de entregar lineamientos metodológicos y operativos. A esta jornada asistieron los(as) directores(as) regionales, los(as) encargados(as) jurídicos(as) regionales,

los(as) encargados(as) de comunicaciones regionales y los(as) coordinadores(as) de consulta de cada región. Luego se realizó una capacitación dirigida a los equipos jurídicos de las direcciones regionales, en la que se reforzaron temas como el marco legal en el que se debería desarrollar el proceso, y se entregó asesoría en temas puntuales a cada región.

En cuanto al financiamiento, al momento que se decidió iniciar el proceso de la Consulta Previa, se solicitó en forma extraordinaria a la Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda un monto para financiar las múltiples acciones que llevarían adelante el proceso, las que incluía la contratación de equipos regionales, las realizaciones de las jornadas de capacitación y los encuentros, así como los pasajes para facilitar la participación de los pueblos indígenas, entre otros.

La diversidad territorial, la distribución de los pueblos indígenas en las regiones y, por sobre todo, lo inédito del proceso, sin embargo, implicó ciertas dificultades para estimar en detalle los presupuestos regionales. En consecuencia, se decidió abordar la asignación de recursos de la manera más descentralizada posible, por lo que cada región solicitó, previa propuesta del Departamento de Planificación, un presupuesto estimativo para llevar a cabo la primera regionalización de recursos.

Cabe señalar que, pese a las dificultades para obtener presupuesto adicional y teniendo en consideración la falta de referencias de procesos similares, se procuró disponer de todos los recursos para su óptima realización. Finalmente, la Consulta Previa contó con un presupuesto de \$907.762.006 para cubrir todas las regiones en un período de 10 meses.

## c) Convocatoria

El proceso comenzó a implementarse durante agosto y septiembre del 2014. Como primera tarea fue necesario que cada equipo regional elaborara un listado de organizaciones, asociaciones y comunidades indígenas para empezar a socializar la consulta y llegar a las organizaciones representativas de cada pueblo.

Para elaborar estos listados se solicitó a Conadi el Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas, base de datos que fue desagregada por región y complementada con información de los departamentos y direcciones regionales del Consejo, especialmente sobre artistas y organizaciones culturales indígenas no inscritas en el registro Conadi. Se sumó además la información proporcionada por los propios equipos de la UPO y de instituciones regionales como municipios (especialmente encargados(as) de cultura y de pueblos indígenas), gobernaciones, intendencias y otros ministerios.<sup>3</sup>

Luego de que los equipos regionales fueran capacitados, los coordinadores(as) regionales —en algunos casos acompañados por las directores(as) regionales— iniciaron una ronda de visitas a representantes de organizaciones y autoridades tradicionales de los distintos pueblos indígenas para darles a conocer y llamarlos a formar parte de la consulta. Esta fase preliminar de la Consulta Previa, se denominó “socialización del proceso y generación de confianza” y fue incorporada a la metodología general de la consulta.

La invitación personal realizada en esta etapa resultó ser de gran efectividad e importancia estratégica para el proceso, pues permitió dar inicio a un diálogo basado en la confianza, rasgo que debió cultivarse durante todo el proceso mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos y el respeto por las particularidades culturales.

3 En las regiones se solicitó por oficio a los municipios, gobernaciones, intendencias y ministerios, el envío de

catastros de organizaciones indígenas para incorporarlos al registro oficial.

## d) Planificación

Esta etapa tuvo como principal objetivo entregar información preliminar sobre la Consulta Previa que llevaría a cabo el Consejo, para definir en conjunto con los(as) intervinientes la metodología para realizar las reuniones, lugares, fechas, forma de registro y la pertinencia de incorporar observadores(as) y ministros(as) de fe.

Durante el transcurso de esta primera etapa fue donde, en la totalidad de las regiones, se hicieron evidentes las desconfianzas y demandas históricas de los pueblos indígenas al Estado. Dado que, como se ha dicho, el Consejo es una institución que hasta antes de este proceso no concentraba una demanda específica de parte de los pueblos indígenas, los equipos regionales y el nacional tuvieron especial cuidado en tratar todos los temas que los(as) representantes de los pueblos querían poner sobre la mesa, aunque no fueran de competencia de la institución.

La forma de canalizar dichas demandas y conducir la conversación hacia la materia específica en consulta, fue escucharlas, consignarlas en acta y si correspondía, derivarlas hacia el servicio relacionado, cuando eran atendibles.

De esta manera los equipos regionales adoptaron una actitud de recepción y escucha permanente, considerando las demandas históricas como elementos fundamentales para avanzar en una nueva relación con los pueblos originarios. Este proceso no estuvo exento de dificultades y aprendizajes sobre cómo llevar el diálogo; sin embargo, los equipos siempre estuvieron disponibles para afrontar una discusión franca.

## e) Entrega de información y difusión

El equipo de la UPO concluyó que la mejor manera de revertir las previsibles desconfianzas era dar cuenta del documento completo con la medida a consultar, es decir, el Borrador de la Indicación

Sustitutiva del Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio. Este insumo fue entregado desde el primer momento a las organizaciones convocadas y de manera íntegra, de forma impresa, a través de correos electrónicos y puesto a disposición en las páginas web relacionadas al proceso. En formato impreso estuvo disponible en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias del Consejo de la Cultura y en municipios a lo largo del país.

Los(as) coordinadores(as) constataron, sin embargo, que la sola entrega del documento borrador no sería suficiente para abrir un diálogo en condiciones de igualdad, por lo que fue necesario acompañar la entrega del documento con una serie de acciones que permitieron profundizar la comprensión de su contenido.

Se organizaron reuniones explicativas, lecturas guiadas y presentaciones, a cargo de los(as) encargados(as) jurídicos regionales. Además se contrató el apoyo de asesores(as) jurídicos, quienes también abordaron otras materias solicitadas por los(as) representantes indígenas, en cumplimiento a lo establecido a la normativa vigente.

Paralelamente, mientras avanzaban los encuentros de planificación y entrega de información, se fueron publicando las actas de los encuentros realizados en la página web de la consulta del Consejo de la Cultura y se concretaron entrevistas con medios de comunicación a las autoridades regionales del Consejo y a representantes de los distintos pueblos en todas las regiones, con el propósito de fortalecer la difusión sobre cómo se desarrollaba el proceso en todo el país.

La comunicación de los avances del proceso también fue realizada a través de diversos medios como la red de medios Mi Voz, a la que pertenecen las páginas web regionales con alto nivel de visitas (entre las que cuentan El Morrocotudo.cl y el Rancahuazo.cl, entre otros), la radio Biobío, el periódico *El Ciudadano*, diversos medios de comunicación locales e indígenas, y algunos municipios que agregaron un *banner* informativo en sus páginas web.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

La mayor parte de las regiones (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Biobío y Magallanes) hicieron uso de su derecho a solicitar la contratación de asesoría externa de personas especialistas en temas indígenas y de su confianza, por lo general pertenecientes a los pueblos indígenas.

En esta etapa el rol de los equipos regionales fue proporcionar apoyo logístico para la realización de las reuniones. En algunas ocasiones, por solicitud de los(as) participantes o con su autorización, el equipo del Consejo participó en las reuniones como facilitador y/o redactor de las actas. En algunos casos, como por ejemplo en La Araucanía, Coquimbo y Maule, también se requirió la presencia de representantes del equipo nacional para aclarar temas específicos como leyes, el Convenio n° 169 de la OIT y temáticas vinculadas a patrimonio cultural indígena, entre otros.

El equipo central, por su parte, mantuvo la coordinación permanente y cotidiana con los equipos regionales, para así ir levantando las necesidades y propuestas que iban surgiendo y comenzar a planificar la etapa siguiente. Así, se constató la necesidad de realizar encuentros regionales de diálogo y búsqueda de acuerdos, antes de realizar un encuentro final a nivel nacional.

## **g) Diálogo**

El diálogo fue el resultado final de un proceso de diagnóstico, comprensión e información surgida de cada una de las regiones y territorios, que fue abordado a partir de una estrategia política y territorial de nivel nacional. Esta estrategia consistió esencialmente en desplegar la consulta de manera regionalizada y con llegada

hasta las distintas localidades de los territorios, por más alejadas que se encontrasen.

A partir de este ejercicio, se acordó que la etapa de diálogo se efectuaría —en primera instancia— también a nivel regional, provincial o por pueblo, respondiendo a las solicitudes planteadas por las organizaciones de cada región. En estos diálogos, los(as) participantes elegirían a los(as) delegados(as) que los representarían en un encuentro nacional de cierre del proceso.

Durante las diferentes etapas se fueron sistematizando las observaciones y propuestas de las regiones y los pueblos que fueron apareciendo. De acuerdo a un ordenamiento general, este material sirvió como insumo para generar un Marco de Acuerdos Preliminares, destinado a cerrar los acuerdos regionales. Este texto fue elaborado por el equipo central de la UPO, en coordinación con la autoridad institucional, y esta última con el Ejecutivo.

Este documento consistió en una referencia que orientó a cada región sobre los posibles temas a discutir. Así, con antelación a los cierres regionales, esta propuesta fue entregada a las direcciones regionales, coordinadores(as) de consulta y asesores(as) jurídicos regionales, para que evaluaran posiciones en el contexto de los diálogos que se realizarían en cada territorio.

En cuanto a la metodología de estos encuentros, el equipo nacional propuso una estructura<sup>4</sup> que permitió alcanzar acuerdos regionales, que sistematizaran lo discutido en cada región y territorio en relación al borrador consultado. Este ejercicio concordó con la estrategia de descentralización que había demostrado ser fructífera, pues permitió llegar a acuerdos en cada una de las regiones.<sup>5</sup>

4 La estructura original se iniciaba con las propuestas emanadas desde los mismos pueblos indígenas, para dar paso a la contrapropuesta de los equipos regionales y a las respuestas a las observaciones presentadas. Luego de ello, se realizaba un plenario para la construcción de acuerdos y disensos y la posterior elección de los(as)

representantes por parte de los pueblos indígenas para participar del encuentro nacional.

5 Ver actas de diálogos regionales en anexos digitales sistematización: <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/>

De estos acuerdos, el equipo central identificó los contenidos transversales discutidos a lo largo de los encuentros de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas respecto al borrador de la indicación sustitutiva. Dichos contenidos expresados como solicitudes, fueron:

1. Incorporar en la declaración de principios del proyecto de ley la referencia a la pluriculturalidad existente en el país.
2. Modificar el nombre del futuro ministerio para dar cuenta de la pluriculturalidad del país. La sugerencia más frecuente fue Ministerio de las Culturas.
3. Incorporar como función del ministerio el reconocimiento, rescate y salvaguardia de sitios ceremoniales, lugares sagrados, cementerios y lenguas originarias, como patrimonio cultural indígena.
4. Incorporar como función del ministerio el rescate, fomento y desarrollo de las lenguas originarias.
5. Ampliar la participación de representantes del mundo indígena en los órganos asesores de ministerio.

Sugerencias:

- a) Aumentar la cantidad de representantes indígenas en el Consejo de Cultura y en el Consejo del Patrimonio, de modo de reflejar a todos los pueblos en estos órganos.
  - b) Incorporar un Consejo de Pueblos Originarios que asesore al ministerio en materias de culturas y patrimonio de pueblos originarios.
6. Existencia de una unidad o departamento encargado de pueblos originarios, o bien, de culturas originarias, en la estructura orgánica del ministerio.

En el marco de los cierres regionales las organizaciones indígenas participantes demandaron el desarrollo de un encuentro nacional,

en el que cada delegación, ya fuera por pueblo y/o región, socializaría sus observaciones a la indicación sustitutiva entre sus pares y con las autoridades institucionales; además, la instancia serviría de espacio de encuentro entre los pueblos. El Consejo acogió dicha demanda y facilitó todas las condiciones para que dicho encuentro se constituyera en un ejercicio de diálogo simétrico y conducente a acuerdos de carácter nacional.

Dicho encuentro nacional, que culminó el proceso de Consulta Previa del Consejo Nacional de la Culturas y las Artes, se realizó el 21 y 22 de marzo del 2015, en dependencias del Centro de Extensión del Consejo (Centex), ubicado en la sede central de la institución en Valparaíso. En esta jornada participaron 212 representantes de todas las regiones y pueblos (121 mujeres y 91 hombres), los(as) que fueron elegidos en los diálogos regionales.

El equipo central propuso una cantidad de delegados(as) por región, de acuerdo a un cruce de variables como peso demográfico de cada pueblo y participación efectiva en el proceso, con el fin de cautelar una participación equilibrada. Finalmente, el número definitivo de representantes surgió de un consenso en cada diálogo regional.

La siguiente tabla permite graficar la composición de los(as) representantes del encuentro nacional de la Consulta Previa para la definición de la futura institucionalidad cultural, considerando la participación de los nueve pueblos originarios reconocidos por ley, la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota y las familias descendientes chango de la Región de Atacama.

El Encuentro Nacional de la Consulta Previa del CNCA estuvo presidido por las máximas autoridades institucionales de la época. La ministra, la subdirectora nacional, directoras y directores regionales, el encargado nacional de la consulta y los equipos de nivel central y regionales de la UPO, además de los funcionarios(as) de distintos departamentos del Consejo de la Cultura que habían formado parte de las Secretarías Ejecutivas en cada región.

**Tabla 1:** Representación por pueblo en el Encuentro Nacional de Consulta Previa del CNCA

Fuente: Elaboración propia en base a Listas de Asistencia Encuentro Nacional Consulta Previa. 2015.

Pueblo originario	Nº Delegados
Aymara	25
Quechua	8
Atacameño o lickan antay	3
Rapa nui	3
Kolla	4
Diaguita	21
Yagán	5
Kawésqar	5
Chango	1
Mapuche	133
Comunidad afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota	4
Total	212

Asimismo, se sumaron a esta instancia una serie de funcionarios(as) del Consejo que trabajaron como voluntarios(as) durante los dos días que duró dicho evento. Como observador del proceso de diálogo nacional participó el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), representado por Federico Aguirre, además de una representante de la Universidad de Valparaíso y otro de la Universidad de Santiago.

Se tomó la decisión de que el encuentro se realizaría sin prensa, como una forma de resguardar el respeto al diálogo entre los actores y a las confianzas adquiridas hasta el momento. En el mismo

sentido, se solicitó el consentimiento a los(as) participantes para realizar un registro audiovisual del encuentro, con el fin de contar con un archivo de respaldo sobre este diálogo.

La metodología desarrollada en ambos días del encuentro nacional, se resume de la siguiente forma:

Sábado 21 de marzo del 2015:

- En la inauguración del Encuentro Nacional de la Consulta Previa, en el Parque Cultural Valparaíso, se realizaron rogativas ceremoniales de todos los pueblos, a cargo de las organizaciones indígenas de la región anfitriona. Posteriormente, ya en el Centex de la sede central del Consejo, cada región presentó sus propuestas. El principal acuerdo fue construir un nuevo documento de propuesta nacional a partir de los documentos regionales.
- Plenario para la búsqueda de acuerdos. En esta instancia reemergieron las demandas políticas que los pueblos originarios señalaron en la primera etapa de los encuentros regionales, además de las observaciones surgidas acerca de la medida consultada. El equipo del Consejo propuso reunirse a primera hora del día siguiente para continuar el diálogo con los pueblos y articular la discusión a partir de un documento de síntesis de las observaciones por pueblo en cada región. Durante la noche el equipo del Consejo se



reunió para afinar documentos y propuestas, mientras que los(as) representantes de los pueblos también se reunieron a conversar de manera independiente.

Domingo 22 de marzo del 2015:

- Trabajo por pueblo. Se realizaron trabajos en grupo para abordar el documento sistematizado por el equipo de consulta; algunas delegaciones se organizaron indistintamente, ya sea por pueblo o por regiones.
- Plenario para la búsqueda de acuerdos. A partir de la sistematización se fueron generando, en conjunto con la asamblea, los acuerdos y disensos de la jornada nacional.

Durante el debate general establecido en el encuentro nacional, aparecieron una serie de requerimientos que no eran materia de la indicación sustitutiva, sobre las que el Consejo de la Cultura no tenía atribuciones para responder. En relación a este conjunto de demandas, se acordó recogerlas en un documento para que la máxima autoridad del Consejo las transmitiera, a nombre de los pueblos indígenas, a la presidenta de la República.

La metodología de no eludir debates y plasmar otras demandas en el documento final de acuerdo y síntesis del proceso, fue valorado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en su informe de observación sobre la Consulta Previa del CNCA.<sup>6</sup> Estas demandas fueron:

- Promover una reforma para el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, punto respecto del cual los pueblos participantes señalaron estar de acuerdo en primera instancia. No obstante, se solicitó que el reconocimiento se extendiera y que señalara expresamente a la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota, ante lo cual algunos

6 Ver en Anexo 2 *Informe de Observación sobre el Proceso de Consulta Previa de la Indicación Sustitutiva al Anteproyecto de*

*Ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio.* Agosto del 2015, en <http://www.cultura.gob.cl/pueblosoriginarios/>

representantes del pueblo mapuche no estuvieron de acuerdo. Conjuntamente, los pueblos participantes solicitaron que dicha modificación implicara una reforma a la Constitución por mecanismos de asamblea constituyente.

- Desmilitarización de los territorios de los pueblos originarios. El pueblo diaguita solicitó se expresara “en todo el territorio nacional”, puesto que cuando se habla de desmilitarizar, solo se piensa en el conflicto que se sostiene al sur del país.
- Derogación de los decretos supremos n° 40 y n° 66. Se solicitó además incluir los decretos supremos n° 204 y n° 701, y la modificación del código de Aguas, en función de garantizar el derecho de los pueblos originarios a este recurso natural.
- Reconocimiento del derecho al agua como derecho ancestral en todo el territorio nacional, considerándose las aguas superficiales y subterráneas.
- Integración de la enseñanza de las lenguas de los pueblos originarios según los convenios internacionales y su pertinencia regional.
- Participación de los pueblos originarios en proyectos de inversión que afecten a sus territorios.
- Condiciones para garantizar cuotas de representación política de los pueblos originarios en el Congreso.
- Presencia de la Conadi en todas las regiones del país, a lo que se agregó “y del ministerio que lo suceda, Ministerio de Asuntos Indígenas”.
- Integración de la medicina ancestral a las políticas públicas de salud.
- Derogación del artículo 1° de la ley n° 17.288, de Monumentos Nacionales, ya que le entrega atribuciones al Estado para determinar la herencia cultural de los pueblos.



La búsqueda de acuerdos nacionales se estructuró a partir de la lectura de actas y posterior trabajo en grupo, ordenados según propuestas de cada delegación presente, por pueblo y/o por región indistintamente. Esos mismos delegados(as) definieron los contenidos a discutir según el trabajo y los acuerdos ya adelantados en cada región.

Luego del trabajo por grupo siguió la asamblea general, en la que los(as) delegados(as) elegidos cumplieron la tarea de representar con su voz y voto cada uno de los acuerdos que se fueron estableciendo con las autoridades del Consejo.

Cabe destacar que el ambiente durante el encuentro nacional se caracterizó por el diálogo y la interrelación permanente entre los(as) delegados presentes, quienes luego de mucho tiempo se reunían en un número importante de representantes de todos los pueblos originarios en un encuentro a nivel nacional.

En este contexto, se apreció de parte de los(as) representantes indígenas, durante los dos días que duró la jornada, un ánimo de hacer valer sus problemáticas territoriales ante los demás

delegados y, entre todos ellos, a las autoridades del Consejo. Resultó evidente que este encuentro nacional implicó para las distintas delegaciones un ejercicio explícito de implementación del diálogo pluricultural entre los pueblos y el Estado, tema que hoy implica un evidente desafío político y cultural para los distintos pueblos.

Durante la fase final del encuentro nacional tres temas pusieron en tensión el diálogo. El primero, el reiterado rechazo a la normativa vigente para consultas, esto es los decretos supremos n° 66 y n° 40. El segundo, la intención declarada de algunos delegados mapuche de hegemonizar la composición del Consejo Asesor Indígena propuesto dentro de los puntos del acuerdo, el que formará parte de la estructura del futuro Ministerio de las Culturas, en atención al indiscutible desequilibrio socio-demográfico entre este pueblo y los otros a nivel nacional. Por último, el rechazo que manifestaron algunos representantes del



pueblo aymara y algunos mapuche, a la presencia allí —por no ser pueblo “preexistente”— de la delegación afrodescendiente de Arica y Parinacota.

Dicha tensión se resolvió finalmente en atención a los dictados del Convenio n° 169, situación que en todo momento fue puesta de manifiesto por el equipo del Consejo. Finalmente, primó la intención de todas y todos los presentes por llegar a un acuerdo nacional sobre la medida consultada, pues ello evidentemente refrendaría el trabajo realizado por más de seis meses en cada región y territorio. Prueba efectiva de este espíritu fue que al momento de llegar a los 14 puntos del acuerdo nacional, por consenso general se retiraron todos los disensos que habían surgido durante la discusión.

Pasado el mediodía del domingo 22 de marzo, se logró llegar a los 14 puntos del Acuerdo Nacional de la Consulta Previa del CNCA, ratificados por aclamación de la asamblea. La jornada concluyó en un ambiente de gran emotividad y fraternidad, acatándose en todos los casos la voluntad de la mayoría, ratificada en un acta final por decisión de los 212 delegados.

El documento resultante fue firmado por la entonces ministra del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y los(as) delegados(as) de cada pueblo, llegándose a un documento de 14 puntos de acuerdos nacionales entre los nueve pueblos originarios más la comunidad afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota.

## **ACUERDOS ALCANZADOS**

Los acuerdos alcanzados en el Encuentro Nacional de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas que realizó el CNCA, fueron los siguientes:



1. Que los puntos señalados a continuación se asumen como vinculantes, es decir estarán incluidos en el articulado de la indicación sustitutiva que se ingrese a tramitación legislativa para la creación del nuevo ministerio.
2. Que la nueva institucionalidad se denominará Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
3. Incorporar entre los principios que forman parte de la indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea el ministerio, el de reconocer, respetar y promover la pluriculturalidad preexistente a la conformación de la nación en el país, sostenida en la presencia de al menos nueve pueblos originarios reconocidos en la actualidad, es decir aymara, quechua, atacameño o lican antay, diaguita, mapuche, rapa nui, kawésqar, yagán y kolla, en todos los casos considerando tanto a sus miembros urbanos como rurales.
4. El Estado impulsará el reconocimiento de los afrodescendientes de la Región de Arica y Parinacota a partir de su condición de pueblo tribal, de acuerdo a las definiciones entregadas

por el Convenio n° 169 de la OIT, considerándolos como un importante aporte en la identidad cultural de Chile.

5. El Estado impulsará el reconocimiento de los pueblos preexistentes, como por ejemplo, el pueblo chango.
6. Asimismo, incorporar un concepto de «patrimonio cultural indígena» que contemple los siguientes elementos: patrimonio cultural material, inmaterial y territorial de los pueblos indígenas que habitan el país y que surjan de la cosmovisión y la cultura viva de los pueblos originarios, de su relación con la tierra, con el medio marino y, en general, con su entorno natural. Incorporar asimismo el análisis de las definiciones establecidas en la normativa internacional, particularmente los emanados desde Unesco y los demás instrumentos de derecho internacional aplicables en la materia.
7. Será parte de las funciones del ministerio proponer al presidente(a) de la República políticas públicas relacionadas con la salvaguarda de las expresiones artísticas y culturales de los pueblos originarios con un enfoque intercultural, reconociendo la preexistencia de estos pueblos a la conformación del Estado de Chile.
8. Se creará un Consejo de Pueblos Originarios, en el que estarán representados los nueve pueblos originarios reconocidos por ley en la actualidad: aymara, quechua, atacameño o



lican antay, diaguita, mapuche, rapa nui, kawésqar, yagán y kolla, y aquellos que se reconozcan en el futuro, conforme a las normas del Convenio n° 169 de la OIT, en igualdad de condiciones.

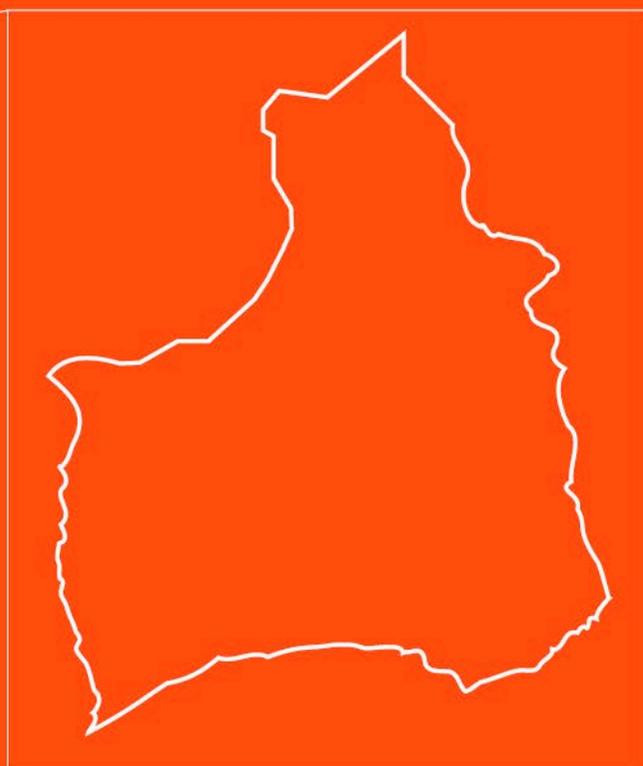
9. En cuanto a los afrodescendientes de la Región Arica y Parinacota, el Consejo buscará la fórmula de incorporar su participación en los consejos del futuro ministerio.
10. Será función del Ministerio de las Culturas crear una instancia de coordinación interministerial permanente con el Ministerio de Educación, con el fin de dar suficiente expresión a los componentes culturales, artísticos y patrimoniales en los planes y programas de estudio y en la labor pedagógica y formativa de los docentes de establecimientos educacionales, en un marco de reconocimiento y respeto por la pluriculturalidad existente en el país y del fomento y desarrollo de los derechos lingüísticos de los pueblos originarios en todos los niveles educacionales, tal como lo establece el Convenio n° 169 de la OIT. En esta instancia deberá estar presente la representación del Consejo del futuro Ministerio de Pueblos Originarios y del propio Consejo de los Pueblos del Ministerio de las Culturas.
11. Será función del ministerio crear instancias de vinculación interministerial con otras dependencias institucionales en aquellas materias propias de sus competencias y atribuciones.
12. Proteger y fomentar a través de políticas públicas la transmisión de la cultura ancestral dentro de las familias en las formas tradicionales utilizadas por los pueblos originarios.
13. Se creará el Departamento de Pueblos Originarios, que tendrá expresiones territoriales en todas las regiones del país, y también en Isla de Pascua, como territorio especial.
14. Las autoridades tradicionales deben ser reconocidas como autoridades ancestrales, de acuerdo a su linaje, ancestralidad y, en especial, atendiendo a usos y costumbres de sus propias comunidades y territorios.

Es de hacer notar que, una vez finalizada la Consulta, en gran parte de las regiones se conformaron comisiones de seguimiento del acuerdo nacional. Estas instancias han servido de canal de comunicación y contraparte de las Direcciones Regionales, principalmente para la puesta en marcha del Programa de Fomento y Difusión de las Artes y las Culturas Indígenas, implementado por el actual Departamento de Pueblos Originarios del CNCA, sucesor de UPO.





# **Proceso de Consulta Previa a nivel nacional**



Pueblos indígenas  
en la región



Aymara

Quechua

Mapuche

Comunidad Afrodescendiente  
en la región



## **i. Proceso de Consulta Previa en la Región de Arica y Parinacota**

## a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas

La Unidad de Pueblos Originarios (UPO-CNCA) diseñó y ejecutó el proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas considerando las singularidades territoriales, culturales y sociales de los pueblos indígenas. En el caso de la Región de Arica y Parinacota, que presenta la particularidad de albergar a tres pueblos, transformándola en una región eminentemente pluricultural, la Consulta consideró a los pueblos aymara y quechua y a la comunidad afrodescendiente.

El pueblo aymara es mayoritario en población y presencia en organismos de representación sectorial, como la Conadi y otros, mientras que el pueblo quechua se encuentra en una fase de recomposición sociocultural y de reivindicación territorial, lo que implica algún grado de tensión con el pueblo aymara, dado que los territorios reivindicados actualmente por los quechua están en su mayor parte ocupados por comunidades aymara. En atención a esta diversidad, y tal como ocurrió en otras regiones con el mismo carácter pluricultural, se realizó la consulta pueblo por pueblo, lo que en la práctica significó que en esta región se desarrolló un proceso de tres consultas.

La inclusión de la comunidad afrodescendiente, también marcó una de las peculiaridades del proceso nacional de la Consulta Previa del Consejo de la Cultura. La fórmula utilizada inicialmente por el equipo para la incorporación de esta comunidad, fue la de la “invitación especial”. Esto considerando que este colectivo no está hoy oficialmente reconocido por el Estado en su legislación indígena. Se consideró en cambio que los(as) afrodescendientes si califican en la categoría de “pueblo tribal”, explícitamente establecida en el Convenio n° 169 y refrendada por el informe de observación del proceso elaborado por INDH.

En esta invitación se atendió además que esta comunidad ha sido considerada desde hace muchos años por el propio Consejo de la Cultura en la formulación de sus políticas a nivel regional.

El informe de observación de la Consulta Previa del Consejo, elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), dio luces respecto a dicha inclusión, al afirmar que diversos organismos internacionales, como la propia OIT y la CIDH, han indicado “de manera inequívoca, que en la medida en que los afrodescendientes se auto identifiquen y mantengan en todo o parte sus propias costumbres o tradiciones, corresponde que les sea aplicado el estándar fijado por el Convenio 169 de manera integral incluido lo relativo a la Consulta Previa” (INDH, 2015, pp. 7-8).

El proceso de la consulta en la Región de Arica y Parinacota se inició en Putre en septiembre del 2014 con la primera reunión de planificación y finalizó el 18 de marzo del 2015, en la ciudad de Arica, con un diálogo regional y la entrega a las autoridades regionales de las propuestas elaboradas por los pueblos indígenas aymara y quechua y la comunidad afrodescendiente.

A lo largo de todo el proceso regional se realizaron 88 conversaciones o sesiones de trabajo y tres reuniones posteriores al Encuentro Nacional de Valparaíso. Del total de encuentros, 43 correspondieron al pueblo aymara, 22 al pueblo quechua y 20 a la comunidad afrodescendiente. Se realizó también un encuentro especial que convocó, de manera general, a personas habitantes en la ciudad de Arica que se autoidentificaran como pertenecientes a algún pueblo indígena, sesión a la que asistieron personas de las tres comunidades.

En sus inicios la consulta en la Región de Arica y Parinacota estuvo marcada por una serie de debates sustentados en torno

al rechazo que provocaba dentro del mundo indígena organizado la vigencia del decreto supremo n° 66. A esta objeción, que de una u otra forma se mantuvo durante todo el proceso, se sumó el hecho de que se estuvieran implementando dos procesos de consulta, de similar alcance y magnitud, de forma simultánea, (la del Consejo de la Cultura y las del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)).

Esta coincidencia, si bien generó confusiones iniciales entre los(as) consultados(as), también fue vista por el equipo regional del Consejo como una oportunidad, ya que permitió observar y comparar el trabajo a la luz de las fortalezas y debilidades de lo desarrollado en el otro proceso, pudiendo extraerse y aplicarse aprendizajes respecto de los procedimientos que estaban siendo mejor recibidos por los pueblos indígenas en la región.

Para el despliegue territorial, el equipo regional tomó como referencia los territorios indígenas definidos en la organización territorial de Conadi para las cuatro comunas de la región y sus respectivas asambleas territoriales, ocupándose dicho esquema como orientación general para diseñar los encuentros e identificar a los(as) potenciales participantes.

La estrategia de trabajo inicial en los territorios de Putre, General Lagos y Camarones, fue establecer coordinaciones con los alcaldes y constituir alianzas de colaboración para lograr una mejor convocatoria con los(as) dirigentes de organizaciones indígenas tradicionales de esos territorios, con el fin de explicarles el objetivo de la consulta del Consejo. En el caso de la comuna de Arica se exploraron distintas estrategias, consultadas y acordadas previamente con los pueblos indígenas, para lograr la participación de sus representantes.

Al definir el universo de organizaciones que se convocarían y los lugares en los que se desarrollarían las primeras reuniones,

se consideraron dos temas emergentes para ajustar el diseño: el primero fue que los dirigentes estaban siendo altamente demandados por los dos procesos de consulta simultáneos; el segundo, fue el requerimiento emanado de parte de los(as) consultados(as) de tener toda la información disponible antes de planificar cualquier reunión, así como de poder contar con asesoría intercultural desde un inicio —condición demandada por la comunidad de Visviri (General Lagos)—.

De esta manera, en la región se desplegó primero una instancia de difusión y de toma de contacto con las personas clave, tanto de la institucionalidad pública como de los pueblos indígenas y de la comunidad afrodescendiente, para luego anunciar la convocatoria a la consulta que se realizaría. Con posterioridad se desarrolló una etapa de planificación, la que tuvo un fuerte énfasis en la entrega de información, la que fue demandada por los pueblos indígenas y la comunidad afrodescendiente antes de tomar acuerdos respecto de las formas de trabajo. Por esta razón se organizaron diversas reuniones de entrega de información, en las que se explicó la naturaleza y funciones del Consejo, el Convenio n° 169, el objetivo de la consulta y la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el proceso de creación de una nueva institucionalidad cultural. En estas reuniones se puso a disposición de toda persona que lo requiriese el documento borrador de la indicación sustitutiva.

Una vez que se logró dar respuesta a la demanda de información, se avanzó en la planificación de la estrategia de trabajo, ya fuera por pueblo o por territorio, como en el caso del pueblo aymara. En septiembre del 2014, en la localidad de Putre, se inició la etapa de información que se desarrolló hasta mediados de diciembre. A medida que los pueblos fueron manifestando estar disponibles y fueron comprendiendo la información asociada a la iniciativa, fue posible avanzar en conversaciones sobre cómo planificar la consulta, motivo por el que el equipo

del Consejo destinó un mayor tiempo a esta etapa, de acuerdo a las necesidades de los pueblos.

En la comuna de Arica se realizaron muchas reuniones informativas en distintos sectores, con la intención de llegar a una mayor cantidad de personas, ya que en primera instancia, la asistencia fue baja, aunque diversa, razón por la que se decidió constituir una comisión de convocatoria para mejorar la participación.

En el proceso de consulta regional participaron un total de 172 organizaciones indígenas y afrodescendientes, de las que un 73,8% fueron representantes de los pueblos aymara y quechua, y 26,2% de organizaciones afrodescendientes, registrándose un total de 1.702 asistentes a las reuniones. En relación a la participación de los pueblos indígenas, el pueblo aymara fue el que tuvo mayor presencia, alcanzando un 93,7%. Le siguió el pueblo quechua con 5,5% de los(as) participantes y el pueblo mapuche con un 0,8%.

Durante el proceso no se registró la participación de representantes del pueblo lickan antay o atacameño, a pesar de que existe información de su presencia en la ciudad de Arica.



## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

La primera acción ejecutada a nivel regional fue la contratación de Rodrigo Novoa, profesional con amplia experiencia de trabajo con comunidades indígenas de la región, como coordinador regional, quien asistió a la jornada de inducción efectuada en Santiago, el 5 y 6 de agosto del 2014, en la que se presentaron las orientaciones metodológicas y el marco jurídico relativo al Convenio n° 169 que debía tenerse en cuenta para el proceso de consulta.

El equipo regional estuvo integrado durante la mayor parte del proceso solo por el coordinador —en febrero del 2015 se contrató un apoyo administrativo—, aunque durante todo el proceso el encargado contó con el apoyo y la participación activa de la entonces directora regional, Verónica Zorzano, además de los responsables regionales de los departamentos de Planificación, Relaciones Públicas y Patrimonio, así como del asesor jurídico regional. Además se creó una Secretaría Ejecutiva Regional de Consulta, la que estuvo liderada por la directora regional y coordinada por el encargado del proceso en la región, y operaba a la par de las reuniones semanales de planificación establecidas en el Consejo Regional de Cultura.

El 17 y 18 de agosto del 2014, el coordinador regional organizó una jornada de inducción en la que participó la mayor parte del equipo del Consejo Regional; este encuentro tuvo como objetivo alinear a los(as) funcionarios(as) de la región en torno a la trascendencia del proceso que se estaba por iniciar. Allí se expuso que la experiencia de la consulta marcaría un hito en el inicio de una relación formal con las organizaciones y comunidades indígenas en la región y el país, la que estaría a cargo de la estructura institucional de pueblos originarios que se estaba formando, destacándose que dicha acción iría más allá de las acciones puntuales que el Consejo Regional había desarrollado hasta entonces con estas comunidades.

El proceso regional se dispuso entonces poniendo en práctica los lineamientos entregados por la coordinación nacional de UPO-CNCA. En un inicio, el coordinador regional elaboró una planilla de definición de actividades asociadas a los recursos económicos necesarios para el proceso, considerando todas sus etapas. Con este instrumento, se pudieron precisar todos los gastos asociados a cada ítem, tarea fundamental para el despliegue territorial, para el que se tomó en consideración el amplio y accidentado territorio de la región y los lugares de difícil acceso en los que residen muchas comunidades.

Cabe destacar que en la región el proceso fue observado en todas sus etapas por el INDH (Arica) y la Fundación para la Superación de la Pobreza (Putre y Guañacagua).

### **c) Convocatoria**

La convocatoria se realizó complementando distintas estrategias. La primera de ellas fue el envío de cartas certificadas a los domicilios de los(as) dirigentes, considerando que la mayor parte vive regularmente en Arica. La construcción de la base de datos se hizo con información proveniente de Conadi, sumando los antecedentes que tenía el propio Consejo de la Cultura relativa a cultores indígenas.

El segundo mecanismo, fue la distribución de volantes informativos en puntos clave de diferentes localidades. En Arica se identificó como punto de difusión estratégico la Feria del Agro, lugar donde confluye un gran número de población indígena. En comunas como Putre y General Lagos se recurrió a la radio como medio básico de difusión. En Camarones, el tema se resolvió en coordinación con la autoridad municipal, quien puso a disposición de la consulta a los(as) delegados(as) comunales

de las cuencas de Codpa y Camarones, con los que se acordaron los días y lugares para la primera reunión.

Posteriormente, en el marco de las primeras reuniones y en conjunto con los dirigentes convocados, se fueron acordando las estrategias adecuadas en cada comuna para ir mejorando la convocatoria. En este punto fue determinante hacer llegar la información a los dirigentes de las Áreas de Desarrollo Indígena de Conadi.

En Arica y Parinacota se constató un bajo interés de parte de los dirigentes indígenas más conocidos, es decir, aquellos liderazgos insertos en las diferentes instancias de participación dispuestas dentro de la institucionalidad estatal, como Conadi y otras, por participar en el proceso, situación que se repitió en otras regiones debido a la coexistencia de los dos procesos de consulta paralelos, lo que significó que algunas dirigencias privilegiaron la participación solo en el proceso del MDS, por considerarlo más atingente a sus fines.

Para la convocatoria se utilizó recurrentemente el medio radial asociado a la Defensa Civil, como una forma de informar sobre el desarrollo de las primeras reuniones del proceso. A través de este medio fue posible establecer comunicación con localidades aisladas de la zona del altiplano.



Durante esta fase la autoridad del Consejo Regional de Cultura dio entrevistas en la televisión local y se elaboraron cápsulas radiales para ser difundidas en la Feria del Agro de Arica, espacio que cuenta con una emisora en su interior, y en Radio Andina, la emisora más escuchada por personas de los pueblos indígenas en la región. Se utilizaron también medios regionales y locales para realizar la convocatoria, debido a que los medios de difusión nacional, utilizados según la norma vigente para la convocatoria, no tienen llegada en la población indígena y afrodescendiente de la región.

Los mensajes centrales elaborados para la fase de convocatoria en la región estuvieron centrados en explicar qué era el Consejo de la Cultura a nivel nacional y regional, qué significaba realizar una consulta Indígena y cuál era el tema que se quería consultar. La lengua usada fue el español y se incorporó un saludo en aymara. Los mismos mensajes se replicaron para convocar a la comunidad afrodescendiente.

El acceso y la distancia entre la capital regional y las comunas de General Lagos, Putre y Camarones, fue un elemento complejo y difícil de administrar durante todas las etapas del proceso. El rasgo común de esta parte del territorio es que son lugares donde no llega la televisión y la entrega de información solo es posible a través de la radio local. La convocatoria en Putre y General Lagos (Visviri) fue realizada por intermedio de personas con credibilidad y conocidas por los habitantes locales, ya que existe una gran desconfianza en esta apartada zona por todo lo que viene de afuera.

Se pudo constatar que los(as) pobladores(as) indígenas de este territorio tenían una postura muy crítica respecto de la ley Indígena y la institucionalidad vinculada, y no conocían del

Convenio n° 169, como también se constató en otros lugares a nivel nacional.

## **d) Planificación**

La primera reunión informativa sobre la Consulta Previa CNCA, se realizó el 30 de septiembre, fecha acordada previamente con las organizaciones convocadas. A esta primera reunión regional, llevada a cabo en Putre, asistió todo el equipo del Consejo Regional, incluida su directora, y más de 30 dirigentes(as) indígenas, y consistió en una jornada informativa sobre la naturaleza y funciones del Consejo, cuál era la naturaleza de la consulta y de qué manera el tema a discutir podría tener relevancia para la vida cotidiana de los pueblos indígenas.

La jornada consistió en dos reuniones, ya que dado que los(as) convocados(as) vivían en lugares bastante alejados, como Belén o Ticnamar, con un largo desplazamiento asociado, no se podían realizar reuniones de forma secuencial. Por ello, en la mañana se convocó a las personas que viven en las localidades fuera del radio de la comuna de Putre, como Socoroma, Guallatire y Caquena, para que pudieran volver a trabajar en sus chacras por la tarde. La gente que vive en la misma comuna, solo pudo participar en la segunda reunión, convocada después de las 19.00 horas.

En esos primeros encuentros se estableció un formato que garantizó la circulación de la palabra, de manera que los(as) convocados(as) pudieran manifestar sus dudas, preguntas y observaciones, modalidad que permitió, por ejemplo, que los(as) participantes en Visviri pudieran establecer como condición para participar en la consulta la contratación de una asesoría externa al Consejo de la Cultura que los acompañase en el proceso, requerimiento cumplido por la institución en enero del 2015, retomándose desde ese momento las reuniones en esa localidad.

En dicha comuna se contó con el apoyo del municipio, con el que se desarrollaron diversas acciones colaborativas y de coordinación, como la convocatoria a todas las instituciones que estaban trabajando con comunidades aymara, dentro de un contexto de sobredemanda de participación derivada de diferentes procesos paralelos (Consulta del Ministerio de Salud, Consulta del Ministerio de Desarrollo Social, rondas médicas, Consulta Previa del CNCA, agenda de Conadi, etc.).

En Arica, el 4 de octubre del 2014, se llevó a cabo el primer encuentro al que fueron convocados los pueblos indígenas aymara y quechua, y la comunidad afrodescendiente, la que manifestó en dicha instancia sus observaciones, centradas en el temor por participar de la consulta, dado que aún no han sido reconocidos en su condición de pueblo tribal por la legislación chilena. Los(as) representantes convocados(as) decidieron seguir participando, informando de los lugares en los que residía el grueso de los integrantes de la comunidad, para determinar los sitios de las futuras reuniones en base a ello.



De esa forma, se determinó que el 90% de la población que se reconoce actualmente como afrodescendiente, habita en la ciudad de Arica y que solo algunas familias continúan residiendo en el valle de Azapa, razón por la cual dos reuniones se realizaron en Azapa, mientras que todas las demás se concretaron en Arica. En la primera reunión con la comunidad afrodescendiente, se definieron las modalidades de trabajo, los lugares de reunión, su periodicidad, horarios y condiciones.

### **e) Entrega de información y difusión**

A partir de la segunda ronda de reuniones, en tanto los(as) participantes estuvieron de acuerdo con el itinerario propuesto, se inició la entrega de información sobre la materia a consultar, incluyendo la distribución del documento borrador de la indicación sustitutiva, complementado con la presentación de un esquema de la estructura del futuro ministerio —la misma que había sido presentado en la jornada de capacitación a los equipos regionales, realizada en agosto en Santiago—. La entrega de la presentación tuvo como objetivo hacer la conversación más concreta y atractiva visualmente, pues el texto de la indicación estaba escrito en un lenguaje técnico y distante para los(as) participantes, entre los cuales había personas analfabetas, y la forma de presentar la información debía buscar y provocar la reflexión y la formulación de preguntas.

El borrador de la indicación sustitutiva se puso a disposición de los(as) convocados(as) a partir del 7 de octubre del 2014, fecha en la que este documento se distribuyó a través de medios electrónicos y correo postal, repartiéndose también a todo quien lo solicitara en la oficina del Consejo Regional y cada una de las reuniones realizadas en las localidades ubicadas fuera de la capital regional.

En Arica, la consulta requirió definir sitios de reunión adecuados para asegurar una mayor participación, dadas las dificultades con la convocatoria en las primeras etapas del proceso debido al constante flujo de personas que no seguían participando, situación que implicaba la constante necesidad de reiterar las primeras explicaciones. Con el fin de subsanar esta situación, a principios de enero del 2015 se constituyeron tres comisiones de trabajo que recogieron y sistematizaron algunos de los temas más importantes que habían sido enunciados en las reuniones anteriores (entre septiembre y noviembre). La conformación de estas comisiones se estableció mediante votación de la asamblea, constituyéndose así las comisiones de patrimonio, legislación, cultura y arte (estas dos últimas posteriormente se fusionaron), iniciándose la etapa de deliberación interna en Arica.

En la comuna de Camarones, tras la primera reunión realizada el 29 de octubre del 2014, quedó pendiente fijar un segundo encuentro que se coordinaría con los(as) dirigentes de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) de la Conadi; sin embargo, el inicio de las obras viales para mejorar la conectividad con el poblado presentó dificultades que significaron un desafío más a superar por parte del equipo regional de la consulta.

En la localidad de Putre, el 24 de octubre del 2014, se definió trabajar a partir de una comisión de planificación integrada por tres personas, la que planteó la necesidad de contar con asesoría técnica externa al Consejo de la Cultura, demanda que se reiteró en una reunión en Arica efectuada en noviembre y en otra, en Putre, realizada en diciembre, en la que los(as) convocados(as) plantearon la necesidad de capacitarse en el Convenio n° 169 para conocer a cabalidad sus alcances. Esta misma medida se había acordado en Visviri, lugar en el que, una vez que se contó con la asesoría solicitada, se constituyó una comisión para revisar la indicación sustitutiva.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

Esta etapa fue la más extensa del proceso, tanto por el número de encuentros como por la cantidad de participantes, debido en gran medida a que en esta fase las organizaciones fueron las protagonistas. En todo el desarrollo de la deliberación interna de los pueblos, las organizaciones fueron acompañadas por asesores externos, seleccionados por los propios pueblos y/o territorios, según dicta la norma. El Consejo fue parte de la deliberación interna solo cuando las organizaciones explícitamente lo solicitaron, particularmente al momento de explicar algún punto del borrador de la indicación sustitutiva que para ellos resultaba poco claro, o para fines de apoyo logístico.

Se registraron en esta etapa un total de 46 reuniones, las que incluyeron sesiones con asesores(as) y talleres destinados a conocer los alcances de la consulta en el marco del Convenio n° 169 de la OIT. El proceso culminó con instancias de diálogo por cada pueblo, produciendo de esta forma cada uno su propio documento de propuestas.

## **g) Diálogo**

La finalidad de estos encuentros fue compartir el trabajo realizado en cada territorio y generar una sola propuesta por cada pueblo ante la materia consultada. Para concretar esta etapa, las organizaciones del pueblo aymara se reunieron en dos sesiones, los días 7 y 14 de marzo del 2015. En la primera de estas asambleas, se acordó sancionar la propuesta elaborada por la comisión de patrimonio, organizándose después un trabajo por territorio, tendiente a revisar todas las propuestas territoriales. Los grupos de discusión se articularon en base al trabajo realizado por las organizaciones

en las cuatro comunas de la región, Putre, General Lagos, Arica y Camarones. En la reunión del 7 de marzo no se logró consensuar una propuesta final, por lo que los(as) participantes realizaron una nueva reunión el 14 de marzo, en la que las organizaciones aymara terminaron de revisar las propuestas y lograron generar un documento regional común. Posteriormente, eligieron a sus representantes (dos titulares y un suplente) para la reunión de cierre en Valparaíso.

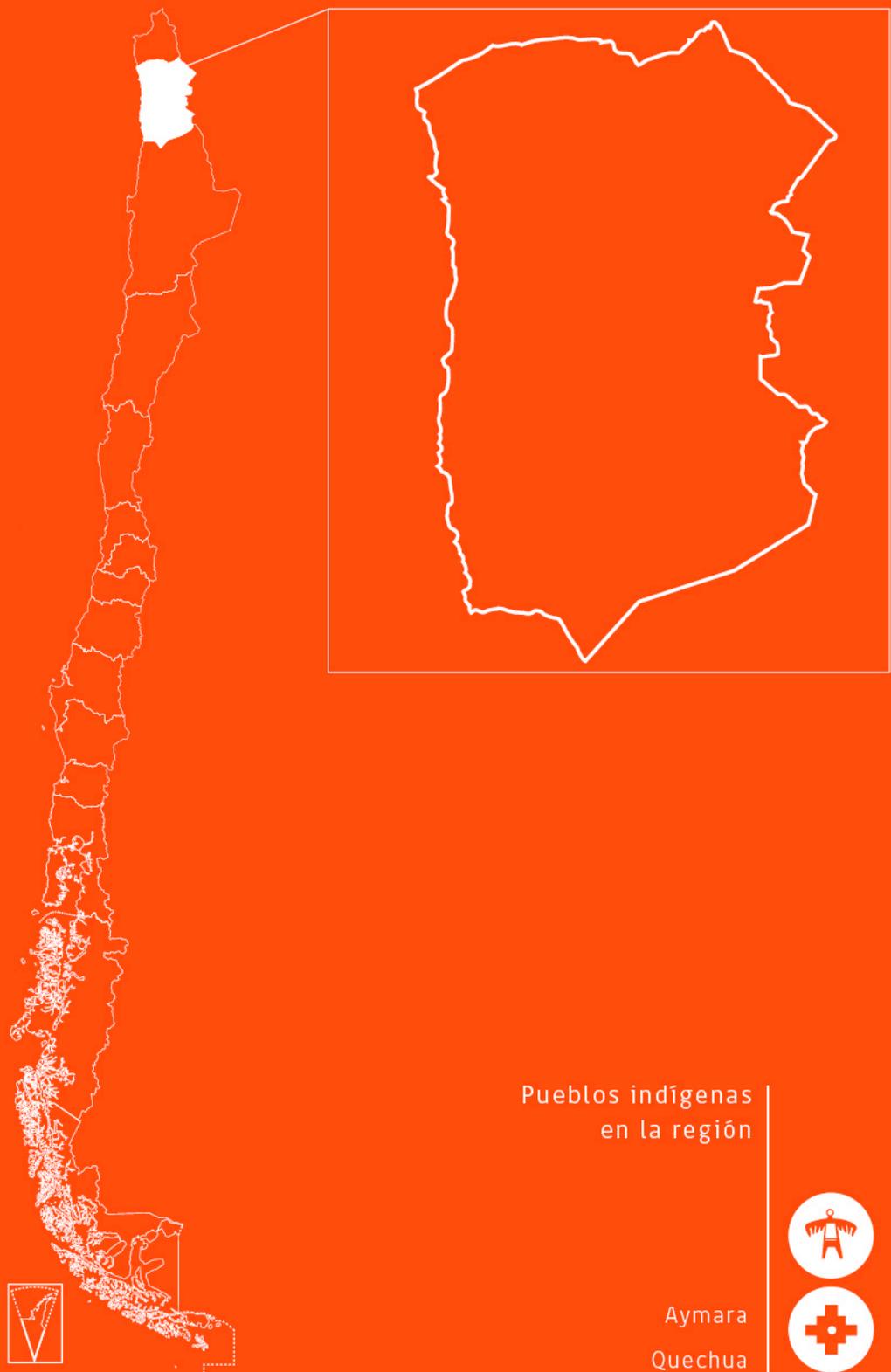
El pueblo quechua sostuvo dos asambleas de diálogo, efectuadas en Arica el 6 y 10 de marzo del 2015. En la primera de ellas, la comisión que elaboró las propuestas del pueblo presentó el trabajo realizado; la asamblea solicitó más tiempo para procesar las propuestas, por lo que definieron llevar a cabo un nuevo encuentro, en el que la asamblea revisó y comentó las propuestas, elaborando finalmente sus planteamientos, los que quedaron registrados en un acta final. En esta misma oportunidad el pueblo quechua eligió a sus tres representantes (más uno suplente) que participarían en la reunión en Valparaíso.

Al igual que los pueblos quechua y aymara, para finalizar su proceso de consulta la comunidad afrodescendiente sostuvo dos asambleas en Arica. La primera reunión se realizó el 5 de marzo de 2015 y en ella se presentó el contexto histórico de la comunidad y las sugerencias de modificación al borrador de la indicación sustitutiva. La asamblea propuso cambios que se consignaron en el acta de la reunión, eligiendo luego a las cuatro personas (una suplente) que representarían a la comunidad en Valparaíso. La segunda asamblea, sostenida el 11 de marzo, se centró en revisar la nominación de los(as) representantes de la comunidad afrodescendiente para asistir al encuentro nacional, definiéndose modificar dicha nómina. Finalmente, los(as) participantes establecieron también que la última semana de marzo tendrían reuniones en Arica y en San Miguel de Azapa para informar sobre los resultados del encuentro nacional del 21 y 22 de marzo.

La comunidad afrodescendiente solicitó una reunión con los otros pueblos para compartir las propuestas elaboradas por cada uno y llegar a una única propuesta a nivel regional. Aunque esta reunión regional solicitada se llevó a cabo, su carácter fue más bien protocolar, en tanto cada pueblo decidió hacer su propia propuesta.

El 18 de marzo de 2015 se llevó a cabo una reunión entre los(as) representantes de todos los pueblos, la que tuvo como objetivo la entrega de las tres propuestas a las autoridades regionales, tanto a la dirección regional del Consejo como a la intendencia regional.

La Consulta Previa a nivel regional se cerró luego de la participación de las delegaciones en Valparaíso, con tres nuevas reuniones en las que cada pueblo hizo su propio proceso de cierre o evaluación de lo ocurrido en el encuentro nacional.



Pueblos indígenas  
en la región



Aymara  
Quechua



## **ii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Tarapacá**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

El inicio del proceso de la Consulta Previa en la Región de Tarapacá estuvo tensionado por la aprobación del proyecto minero Paguanta, localizado en la comuna de Huara, el que había sido rechazado por las comunidades indígenas de las quebradas de Tarapacá, Coscaya y Aroma, agrupadas en la organización Pueblos Indígenas Unidos en la Defensa de la Cuenca de Tarapacá, y por el Área de Desarrollo Indígena (ADI) de Jiwasa Oraje (Alto Tarapacá), los que en su momento presentaron un recurso de protección.

Como resultado, la Corte Suprema dictaminó que el proyecto debía ser nuevamente sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el que dictaminó que se debía realizar un proceso de Consulta Previa según el Convenio n° 169. La situación provocada por la decisión del Consejo de Ministros, que desconocía el fallo de la Corte Suprema, generó una situación de conflicto con las comunidades indígenas mencionadas.

En este contexto, al iniciarse la Consulta Previa del CNCA, las comunidades de la quebrada de Tarapacá habían dado señales de no estar disponibles para participar, situación que ponía en riesgo la representatividad del proceso por el número de comunidades activas que pertenecen a este territorio (17 en total).

Teniendo en consideración la situación de conflicto en que se encontraban las comunidades de la quebrada de Tarapacá, el equipo del regional de la consulta debió desarrollar una estrategia de conversaciones previas al inicio de la misma que permitiera llegar a la mayor parte de comunidades indígenas. En este diálogo preliminar se debieron considerar los particulares modos de relaciona-

miento de las organizaciones indígenas con el Estado y, en particular, el que sostenían con la actividad minera extractiva, factor clave en la región.

El desarrollo de dos consultas de manera simultánea (Consejo de la Cultura y Ministerio de Desarrollo Social), también planteó una dificultad anexa de comunicación y entendimiento, afectando de modo particular a las personas mayores de los territorios. Ello implicó desarrollar estrategias de comunicación, información y conversación específicas para este grupo etario, que en general aún habita en las comunidades de origen, como ocurre con el caso particular de las comunidades del sector de Colchane.

A pesar de todo, la Consulta Previa se prolongó en la región durante seis meses efectivos. El proceso se inauguró formalmente el 4 de octubre del 2014 en la localidad de Camiña y finalizó con una reunión regional, en la que participaron representantes aymara y quechua, el día 10 de marzo del 2015, en la ciudad de Iquique. En total se desarrollaron 53 instancias de conversación, en las que participaron 320 personas que pertenecían al pueblo aymara y al pueblo quechua.

En base a la experiencia desarrollada, el equipo integrado por la abogada Elsy Curihuinca —quien estuvo presente en las primeras dos etapas— y Cristián Dinamarca —que se sumó posteriormente—, se desarrolló un amplio trabajo en terreno para tomar contacto con cada una de las comunidades, organizaciones y dirigencias. Como en otras ocasiones, el objetivo inicial fue informar sobre la intención de realizar una Consulta Previa, de acuerdo a los estándares establecidos en el Convenio n° 169 de la OIT.

En este marco, se invirtió un importante periodo de tiempo, de octubre a diciembre del 2014, en explicar las características y alcances de este proceso. Posteriormente, se informó a las comunidades sobre la materia específica en consulta. Metodo-

lógicamente, el equipo regional optó por que fueran las propias comunidades las que definieran cómo y quiénes participarían en el proceso.

El esfuerzo por construir confianzas, dado el contexto, fue clave para todo el proceso desarrollado en la región, consiguiéndose, de esta forma, que las comunidades de la quebrada de Tarapacá, en principio reticentes por las razones antes indicadas, cambiaran de opinión y decidieran no restarse. Es por ello que en la etapa de difusión y socialización hubo un esfuerzo importante por parte del equipo regional para generar relaciones basadas en la escucha mutua. Para asegurar este escenario, la consulta se organizó de manera territorial y por pueblos indígenas, comprendiendo las comunidades de las comunas de Camiña, Huara con dos agrupaciones (la Asamblea de Huara y el Grupo por la Defensa de Huara y la Quebrada de Tarapacá), Colchane, Pozo Almonte y Pica.

El principal medio para dar a conocer y comunicar la iniciativa fue la relación presencial generada por el equipo en los territorios, es decir, la estrategia del diálogo cara a cara con las comunidades aymara y quechua de la región, elemento particularmente importante en las zonas más alejadas como Colchane. En algunos casos, se contó con un traductor y con la presencia de una facilitadora intercultural, ambos aymara.

Un elemento movilizador clave para las comunidades indígenas de la región, fue que el Consejo de la Cultura declaró desde un comienzo que su proceso de consulta se regiría por el Convenio n° 169 —el que orientó en todo momento la toma de decisiones del equipo regional del Consejo—. La posibilidad de presentarse ante la base social indígena de la región con este principio, implicó que las comunidades se movilizaran e interesaran en participar.

Para dilucidar cuales serían las organizaciones representativas que debían ser convocadas, el equipo se guió por

los criterios de flexibilidad y autodeterminación que se señalan explícitamente en el Convenio, lo que permitió a las organizaciones visualizar que eran los propios pueblos indígenas y sus respectivas instituciones quienes debían definir quiénes eran los llamados a participar. Estas y otras decisiones estratégicas, lograron generar un mejor ambiente ante la compleja situación que se creó dentro del contexto indígena regional con la aprobación del proyecto minero Paguanta.

Otro de los aspectos clave que se diagnosticaron en la primera etapa fue la existencia de diferencias históricas al interior de algunos territorios que hacían inviable organizar la consulta en base a las comunas o a las Áreas de Desarrollo Indígena. Por ello, el Consejo de Cultura se propuso que fueran las mismas comunidades las que definieran sus modos de participación.<sup>1</sup>

En total, se sostuvieron diez reuniones por territorio antes de la etapa de deliberación interna, encuentros en los que se abordaron temáticas como la explicación del marco general de la consulta y su relevancia para un nuevo trato con los pueblos originarios dentro del marco institucional, además de dar a conocer la materia a consultar y poner énfasis en algunos temas sobre los cuales se esperaba que los pueblos indígenas establecieran sus puntos de vista.

En esta región no se contó con la presencia de observadores externos, siendo las propias organizaciones y pueblos participantes los garantes de proceso.

1 Los territorios quedaron constituidos de la siguiente manera: Comuna de Camiña (pueblos Francia, Moquella, Quistagama, Quisama, Camiña pueblo, Chapiquilta, Apamilca, Yala Yala, Nama); Comuna de Pica; Comuna de Colchane; Cuenca de Tarapacá, comuna de Huará

donde participaron dos grupos: la Asamblea de Huará y Pueblos Unidos en la defensa de la cuenca de Tarapacá; y la Comuna de Pozo Almonte, el territorio donde existe más presencia quechua (“Consejo Autónomo Quechua”).

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

Tal como en el resto del país, en Tarapacá se creó una Secretaría Ejecutiva Regional de Consulta, liderada por la directora regional, Milisa Ostojic, y coordinada por Guillermo Flores, encargado regional de la consulta, instancia que además contó con el apoyo de profesionales de otros departamentos y unidades del Consejo. Para conocer las orientaciones metodológicas y el marco jurídico relativo al Convenio n° 169 que debía tenerse en cuenta para el proceso, el equipo de la consulta participó de la jornada de inducción efectuada en Santiago, el 5 y 6 de agosto del 2014.

Tras esa jornada, se inició en los territorios el proceso de revertir las desconfianzas marcadas por contingencias como la aprobación del proyecto minero Paguanta. Por esta razón en la Región de Tarapacá se desarrollaron cuatro etapas, acompañadas de una cantidad importante de encuentros destinados a la difusión de la consulta, buscando informar de manera específica sobre el borrador de la indicación sustitutiva y planificar la manera en que se realizaría la deliberación interna —que se realizó en un promedio en cuatro reuniones: en Colchane solo fueron dos reuniones; el grupo perteneciente a la Asamblea de Huara, sesionó cinco veces; en Pica se reunieron tres veces; y el Consejo Autónomo del Pueblo Quechua hizo su proceso en cinco reuniones—.

La consulta se desarrolló en cinco territorios y en cada uno de ellos participaron las propias comunidades locales, a través de sus organizaciones representativas, con un saldo de 41 organizaciones.

Por su parte, la suscripción en los procesos de Consulta Previa, tanto del Consejo de la Cultura como del MDS, fue vista por el pueblo quechua de la región como una oportunidad estratégica, asumiendo su intervención como una posibilidad concreta para agruparse y visibilizar sus demandas específicas: a propósito



de ambas consultas, tres de las cinco comunidades indígenas quechua que existen en Tarapacá se reunieron y convocaron a personas quechuas que no pertenecían a una organización en particular. De esta forma, se organizaron, comprendieron el proceso y realizaron reuniones de manera itinerante en Pica, Quipisca, Huatacondo e Iquiuca, siendo, además, los primeros en formular su propuesta en la región.

Esta situación fue similar a la ocurrida en la Región de Arica y Parinacota, e incluso en otras donde hay población que se identifica con este pueblo. Preliminarmente, se puede interpretar que este fenómeno se vincula y retroalimenta con la particular situación de etnogénesis y revitalización identitaria quechua en ambas regiones.

Cabe destacar dos factores que constituyeron un aporte significativo para el desarrollo de la Consulta Previa del CNCA en la región. El primero fue el apoyo y la participación activa del equipo regional del Consejo Regional de cultura, en particular de la directora regional, Milisa Ostojic, quien estuvo presente en casi la totalidad de las actividades que se realizaron con las comunidades, presencia que atribuía, en opinión de las organizaciones consultadas, importancia y seriedad a las reuniones. En segundo lugar, el hecho de que la consulta fuera un mandato presidencial, facilitó su realización.

### **c) Convocatoria**

El despliegue de esta etapa fue coherente con el trabajo de generación de confianzas realizado previamente, fundamental para el éxito del proceso, por lo que se decidió no hacer un despliegue comunicacional público en esta fase. Solo una vez logrado un acuerdo base de participación de parte de las comunidades y organizaciones, se informó acerca de la consulta que realizaría el Consejo de la Cultura mediante un destacado en un medio escrito regional. Si bien se usaron otros elementos comunicacionales —por ejemplo afiches ubicados en puntos clave, como sedes sociales, postas rurales y sedes municipales; las radios comunales dado su vínculo regular con la radio de la intendencia regional; volantes impresos en español y aymara distribuidos casa a casa— para anunciar las primeras reuniones, lo más importante para difundir y convocar, tal como ocurrió en todas las demás regiones, fue el trabajo en terreno y en la invitación personalizada (puerta a puerta), tareas a las que se les dio mayor énfasis. Por último, se utilizó también el envío de cartas certificadas, a partir de los datos contenidos en el Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas de Conadi.

## **d) Planificación**

La etapa de planificación en Tarapacá tuvo como principal objetivo entregar información preliminar sobre el proceso de Consulta Previa que llevaría a cabo el Consejo, pero también sirvió para definir, en conjunto con los(as) intervinientes, la metodología para realizar las reuniones, los lugares, fechas y forma de registro y la pertinencia de incorporar observadores y ministros de fe.

Durante el transcurso de esta etapa formal se hicieron evidentes las desconfianzas y demandas históricas de los pueblos indígenas al Estado, fenómeno similar al ocurrido en todas las regiones del país. Aunque el Consejo es una institución que no concentraba una demanda específica de parte de los pueblos indígenas, los equipos regionales y el nacional tuvieron especial cuidado en tratar todos los temas que los(as) representantes de los pueblos quisieran poner sobre la mesa, más allá de si eran o no de competencia de la institución, aunque se dejaron claras en todo momento las competencias del Consejo.

De esta forma, se adoptó una actitud de recepción y escucha permanente, considerando las demandas históricas como antecedentes, concretándose en la región las recomendaciones emanadas desde el equipo central, en relación a que ante la aparición de demandas que excedieran las competencias de la institución, estas se registrarán en un acta especial.

## **e) Entrega de información y difusión**

Las fechas de socialización y difusión fueron las únicas que la coordinación central de la Consulta Previa del CNCA fijó y que el equipo regional llevó a cabo, realizándose campañas en terreno

entre octubre y diciembre del 2014, meses en que se trabajó intensamente en difundir e informar sus objetivos a los pueblos indígenas en la región, aun cuando en diciembre todavía no se daba inicio a la etapa de planificación, lo que produjo un aparente desfase de la Región de Tarapacá con respecto a los tiempos del proceso de la consulta en el resto del país.

Entre enero y febrero del 2015 el equipo regional se abocó a la entrega de información a las organizaciones, explicando en particular la normativa de la ley Indígena n° 19.253 de 1993, la ley n° 17.288, de Monumentos Nacionales, y el Convenio n° 169 de la OIT, profundizando además en algunos temas del proyecto de ley que se estimaron necesarios y relevantes a partir de las sugerencias emanadas desde las organizaciones. Las jornadas se efectuaron en módulos de uno o dos días, dependiendo de los consultados(as).

La forma de trabajo en estas reuniones se basó en la sistematización de los acuerdos y conclusiones obtenidas, generándose acta de registro elaboradas en el momento; en ocasiones, las personas reunidas señalaban que no firmarían el acta pues aún les faltaba comprender de qué trataba la invitación, por lo que las actas fueron un producto de cada jornada. Se imprimían en dos copias y eran firmadas en el mismo lugar por los(as) convocados(as) y por la directora regional del Consejo de la Cultura, gesto muy apreciado por los(as) consultados(as), pues permitió relevar las confianzas necesarias al ser la autoridad institucional quien refrendaba el avance del proceso.

Para el caso de las comunidades de Colchane, cuyos habitantes tienen en promedio sobre los 70 años, se recurrió a sus hijos o hijas, que tienen entre 30 y 50 años y habitan en su mayoría en la localidad de Alto Hospicio. Para avanzar en los espacios de confianza, la estrategia fue reunirse con ese sector de la población, para explicarles de qué trataban las materias a consultar y para

que así ellos(as) traspasaran a sus padres, madres y/o abuelos(as) la información, mostrándoles la complejidad de la materia que se estaba consultando y, en ese contexto, invitándoles a participar también a ellos, lo que implicó organizar reuniones en Alto Hospicio y/o Iquique.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

En las reuniones correspondientes a la etapa anterior se planificó cómo se realizaría la deliberación interna, quiénes participarían y se identificó qué apoyo adicional requerían las comunidades para realizar su proceso, todas las cuales solicitaron asesoría externa. Cada comunidad tuvo un asesor diferente y fueron precisamente estos profesionales quienes, con el consentimiento de las comunidades, redactaron los documentos de propuesta finales.

Al iniciar esta etapa, en febrero del 2015, se constituyeron cinco grupos, que representaban a las comunidades aymara y quechua, los que no sesionaron necesariamente en los lugares que representaban, dado que la mayor parte de los habitantes viven cotidianamente en la ciudad de Iquique.<sup>2</sup>

En general, la etapa de deliberación interna se realizó en promedio en cuatro reuniones: en Colchane fueron dos reuniones; la Asamblea de Huara realizó su proceso en cinco reuniones, mientras que Pica lo hizo en tres y la Asamblea Quechua lo hizo en seis jornadas. Por su parte, el Consejo Autónomo Quechua definió realizar su proceso teniendo reuniones en diversas localidades, de forma

<sup>2</sup> Los grupos representaron a las siguientes comunas: Camiña, Pica, Colchane y Huara (en esta comuna fueron

dos grupos: la Asamblea de Huara y la organización Pueblos Unidos por la Defensa de la Cuenca de Tarapacá).

de reforzar su presencia. Así, sesionaron en Pica, Huatacondo, Iquiuca, Pozo Almonte y en la ciudad de Iquique. En todas estas reuniones las decisiones se tomaron a mano alzada y con derecho a voz y voto de todos(as) los(as) presentes.

## g) Diálogo

Un mes antes del encuentro nacional del 21 y 22 de marzo del 2015, una delegación del pueblo aymara y quechua viajó a Arica, respondiendo a una invitación realizada por sus pares de esta región. El objetivo de la reunión, en la que no participó el Consejo de la Cultura, fue compartir las observaciones de cada pueblo respecto de las sugerencias al borrador de indicación sustitutiva. La reunión también tuvo por objeto construir alianzas y compartir estrategias para su participación en Valparaíso. Inicialmente, solo estaba considerado un encuentro entre los(as)



representantes aymara de ambas regiones; sin embargo, el pueblo quechua también manifestó su interés de reunirse con los(as) representantes de la región de Arica y Parinacota.

Esta reunión interregional fue un importante facilitador del trabajo por pueblo y también de las posiciones que elaboraron los(as) delegados(as) que concurrirían al encuentro nacional de Valparaíso: el hecho de que los(as) representantes se conocieran y que ya hubieran tenido conversaciones y llegado a acuerdos, les permitió avanzar más rápido.

La Región de Tarapacá cerró su proceso con un encuentro regional que se llevó a cabo en la iglesia San Francisco de Iquique, el 10 de marzo del 2015. En dicha instancia, el Consejo Regional de Cultura sugirió generar una propuesta común de la región para ser presentada en el encuentro nacional, evitando de esa manera que el pueblo mapuche, mayoritario en número y presencia nacional, hegemonizara la instancia. No obstante, en el encuentro regional el pueblo quechua planteó una postura diferente, presentando su propuesta de manera autónoma.

En el encuentro regional participaron cerca de 60 personas del pueblo aymara, las que trabajaron en conjunto para generar una propuesta común a presentar en Valparaíso. Los seis representantes del pueblo quechua trabajaron por separado. Aunque hubo muchas diferencias entre las propuestas de los cinco grupos, estas fueron más bien de forma que de fondo. Al finalizar el encuentro, cada comunidad participante escogió dos representantes territoriales quienes viajaron al encuentro nacional en Valparaíso.



Pueblos indígenas  
en la región



Atacameño

Quechua

Aymara

### **iii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Antofagasta**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

La Consulta Previa del Consejo de Cultura en la Región de Antofagasta se llevó a cabo con la participación del pueblo atacameño o lickan antay de la comuna de San Pedro de Atacama, con el pueblo quechua de la comuna de Ollagüe y con el pueblo aymara de la comuna de María Elena (Quillagua).

En esta región se produjo una de las pocas situaciones en el país de rechazo a participar del proceso, originada por las organizaciones urbanas de Antofagasta y de los pueblos atacameño y quechua de la zona urbana de Calama y Alto el Loa, las que no respondieron a los llamados y la convocatoria y decidieron restarse de la consulta.

Los pueblos originarios en esta región se distribuyen territorialmente coincidiendo en gran medida con la organización político administrativa: las comunidades y organizaciones indígenas activas se concentran en la zona del desierto de Atacama y el altiplano, vale decir, en Quillagua y desde Calama hacia el interior. No hay registro Conadi de organizaciones indígenas residentes en las zonas costeras de la región, salvo en Antofagasta.

Desde la primera hasta la última reunión, la consulta se extendió durante seis meses. Los primeros encuentros se realizaron a fines de septiembre y comienzos de octubre del 2014 y el proceso finalizó con el diálogo regional, en marzo del 2015. La estrategia de despliegue establecida en la región fue muy similar a la del resto del país: el equipo regional, dirigido en este caso por Jenny Véliz, tomó contacto primero con las organizaciones y comunidades registradas en la Conadi y también con los municipios, estrategia reforzada por la difusión y convocatoria radial, particularmente en aquellas comunas y localidades más aisladas.

El equipo nacional de la consulta entregó directrices generales para el desarrollo del proceso, cuyas pautas se basaban en las etapas señaladas en el decreto supremo n° 66, adecuadas y, eventualmente, flexibilizadas según las circunstancias particulares de cada territorio, pues la orientación establecida fue que cada región debía adaptar el proceso al “contexto y características sociopolíticas de cada territorio”. En este sentido, el elemento más relevante de esta adecuación, fue la incorporación de una fase previa, que a nivel nacional demostró ser de gran importancia para este proceso.

Esta fase se centró en la preparación logística y en la generación de confianzas con los liderazgos indígenas en los territorios de la región, como etapa previa al comienzo formal de la consulta.

En la Región de Antofagasta se hizo hincapié en que el proceso estaría enmarcado en la aplicación del estándar consagrado por el Convenio n° 169, el que en todo momento debía servir como marco de referencia general. En esa misma perspectiva, se aplicó el criterio de flexibilidad y escucha permanente a las indicaciones o sugerencias que provenían de los propios consultados, quienes en el diálogo con el equipo regional fueron decidiendo los mecanismos que estructurarían su participación.

En la etapa de deliberación interna cada pueblo contó con asesores jurídicos elegidos por ellos mismos, los que ayudaron en el análisis y elaboración de las propuestas que fueron incorporadas en un documento final por cada pueblo, el que a su vez fue presentado y discutido en el diálogo regional.

El proceso de Consulta Previa del CNCA en la Región de Antofagasta se vio influido directamente, como en el resto del país, por la consulta paralela que realizó el Ministerio de Desarrollo Social, relacionada con la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y los Consejos de Pueblos Indígenas, aunque se destaca que en



la zona urbana de Calama y su extensión hacia Alto El Loa, las organizaciones se restaron de participar antes de iniciar cualquier conversación, poniendo sobre la mesa la exigencia de derogación inmediata de los decretos supremos n° 66 y n° 40.

Pese a que el Consejo de Cultura hizo un esfuerzo particular por convocar a estos territorios, las organizaciones mantuvieron su posición. Además, quienes sí decidieron participar, tuvieron una alta sobrecarga de trabajo y conflictos derivados de la coincidencia y/o trascendencia atribuida a uno u otro proceso. En varios casos, esto llevó a algunas agrupaciones a elegir ser parte de solo una consulta y no de ambas.

La organización del proceso regional se dio por pueblos y luego por territorios, lo que significó para el equipo de la consulta del Consejo Regional de Cultura organizar cinco procesos paralelos de convocatoria, planificación, entrega de información, deliberación interna y diálogo.<sup>1</sup> Los parlamentos con los pueblos originarios de la Región de Antofagasta se desplegaron posicionando la buena

1 La organización de territorios y pueblos quedó configurada de la siguiente manera: en Calama se reunieron los pueblos atacameño y quechua; en Ollagüe, los quechua

asentados en esa zona; en la comuna de María Elena, el pueblo aymara de esa localidad; y en San Pedro de Atacama, el pueblo atacameño.

fe como la principal garantía de diálogo, y el acuerdo regional fue discutido y dirimido mediante la discusión productiva y la votación a mano alzada de todos los(as) participantes, quedando todas las decisiones registradas en las actas correspondientes.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

El proceso de Consulta Previa del CNCA en la Región de Antofagasta partió el 11 de septiembre del 2014, fecha en la que se remitieron las cartas certificadas a los domicilios de las directivas inscritas en el Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas de Conadi para invitarles a ser parte de la planificación de la consulta.

La primera reunión de planificación se realizó el 1 de octubre en San Pedro de Atacama, concurriendo representantes del pueblo atacameño. La última actividad, en la que se desarrolló el diálogo regional, se concretó el 7 de marzo del 2015. En total, se realizaron 30 reuniones, parlamentos y conversatorios, a los que asistieron un total de 437<sup>2</sup> personas, entre los que contaron 62 organizaciones de los pueblos aymara, quechua y atacameño o lickan antay.<sup>3</sup>

El despliegue territorial en la región tuvo como base el acercamiento y la creación de confianzas con las organizaciones, y para tal efecto se concibió una estrategia que contó con una planificación, un presupuesto y una infraestructura basada en los criterios emanados desde el equipo central de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura.

A partir de esa estrategia, en julio del 2014 se realizó la selección, contratación y capacitación del equipo encargado de la

<sup>2</sup> 437 es el número de asistentes sumando todas las reuniones. La cantidad de personas participantes fue 250, filtrando las personas que se repiten en las listas. Se debe tener presente que —al igual como se dio en

todo el país— no todos los(as) asistentes a las reuniones firmaron las listas de asistencia.

<sup>3</sup> Ver Anexo 12: Fichas de participación regional, en <http://www.cultura.gob.cl/pueblosoriginarios/>

consulta,<sup>4</sup> se implementó una oficina en la ciudad de Calama, geográficamente más cerca de los territorios de los pueblos originarios en la región, y se definió el diseño metodológico para las primeras reuniones. Asimismo, se constituyó una Secretaría Ejecutiva de Consulta, liderada por la entonces directora regional, Carla Redlich, y coordinada por Jenny Véliz, instancia en la que participaron distintos profesionales de los departamentos del Consejo Regional de Cultura, en particular, los equipos de los departamentos de Planificación, de Ciudadanía y de Estudios.

Una de las primeras actividades en las que participó el equipo fue la Jornada Nacional de Capacitación de equipos regionales, Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio 169 OIT, realizada el 5 y 6 de agosto del 2014 en el Centro Cultural GAM, en Santiago. Posteriormente, se realizó una capacitación dirigida a los equipos jurídicos de las direcciones regionales del Consejo, en la que se reforzaron temas como el marco legal en el que se debería realizar el proceso, entregando asesoría en temas puntuales de cada región. Esta capacitación estuvo a cargo de Jorge Contesse, asesor jurídico de la UPO-CNCA y a ella asistió el asesor jurídico del Consejo Regional de Cultura.

En el proceso de consulta se incorporó a organizaciones de pueblos originarios que residen en las ciudades de Calama y en las localidades de Alto Loa, San Pedro de Atacama, María Elena y Ollagüe. Siguiendo las orientaciones emanadas desde el nivel central, se consideraron todas las organizaciones, comunidades y asociaciones, formales e informales validadas por los pueblos.

Se realizó un esfuerzo adicional por recopilar, aparte del catastro de Conadi, otras bases de datos de distintas instituciones públicas de la región sobre organizaciones de pueblos origi-

4 Un(a) encargado(a) regional de la consulta, asumido por la ingeniera comercial Jenny Véliz; un(a) encargado(a) de metodologías participativas, asumido por el sociólogo

Alberto Gamboa; y un(a) encargado(a) de logística y producción, asumido por el actor y gestor cultural Holofernes Noria.

narios. Adicionalmente, el equipo de la consulta solicitó a los municipios de Calama, María Elena, Ollagüe y San Pedro de Atacama, sus listados de organizaciones y comunidades indígenas, información que fue completada con la base de datos de artistas y cultores del Consejo Regional y con los listados de asistencia a reuniones que otras instituciones habían tenido con representantes indígenas, como el Ministerio de Energía y el Ministerio de Desarrollo Social.

La principal estrategia utilizada para realizar los primeros contactos fueron reuniones presenciales entre la encargada de la consulta y representantes de organizaciones de pueblos originarios, encuentros que tuvieron como objetivo central el informar sobre el proceso, enfatizando el carácter participativo de este y revelando que su ejecución debería ser en conjunto entre las organizaciones de pueblos originarios y el Consejo Regional de Cultura, en una primera instancia, y luego entre representantes de todas las organizaciones y pueblos a nivel nacional con las autoridades del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, en el próximo encuentro nacional, programado para marzo del 2015. De esta manera se definieron los(as) actores clave, tras lo cual la encargada de la consulta asistió a reuniones preestablecidas por organizaciones, reuniéndose con personas individuales, directivas y/o representantes de comunidades.

Para el desarrollo de estas reuniones se privilegió a Calama<sup>5</sup> y Alto el Loa, y posteriormente las comunas de María Elena (Quillagua) y San Pedro de Atacama, localidades en las que el espacio de generación de confianzas fue canalizado mediante la entrega personal de invitaciones a la primera reunión de planificación, en la que se logró explicar en forma breve pero

5 A pesar de que en Calama se realizaron reuniones con personas particulares y con dirigentes de organizaciones en espacios más pequeños, la estrategia de acercamiento personal no tuvo los efectos esperados, ya que en el primer

encuentro primaron las opiniones de los líderes que estaban predispuestos a no participar en el proceso, antes de la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40.

personalizada, las características centrales del proceso. Las comunas de Antofagasta, Taltal y Tocopilla, no fueron consideradas por no existir registro de organizaciones de pueblos originarios, mientras que de las que había noticia en Antofagasta urbana, no respondieron al llamado.

El equipo de la consulta abordó el proceso de contacto y generación de confianzas mediante el contacto directo, cara a cara, con los actores clave identificados, replicándose así la dinámica de las otras regiones en esta fase. El conocimiento previo del territorio y de algunas organizaciones por parte del equipo regional, colaboró al fortalecimiento de estos primeros contactos, jugando a favor las relaciones establecidas y la buena llegada del Consejo Regional en esos territorios.

Asimismo, se contactó a las autoridades locales de cada una de las comunas en las que existen comunidades y organizaciones indígenas (Calama, Ollagüe, María Elena y San Pedro de Atacama), con la finalidad de involucrar a estas autoridades locales y presentar al equipo a cargo del proceso, informar sobre los alcances de la Consulta Previa del CNCA y buscar apoyo para ampliar la convocatoria, así como coordinar aspectos de organización logística. De las reuniones planificadas, se concretaron las de San Pedro de Atacama, Ollagüe y Calama.

### **c) Convocatoria**

El 11 de septiembre del 2014 se despacharon cartas certificadas e invitaciones a participar de la primera reunión de planificación para el proceso de Consulta Previa del CNCA en la región. Estas fueron enviadas utilizando la base de datos construida principalmente a partir del registro de Conadi; cabe señalar que durante el proceso se recibió un alto porcentaje de devoluciones de las cartas certificadas, lo que da cuenta de la falta de actualización de dicho registro.

En cuanto a la prensa escrita, el 23 de septiembre del 2014 se realizó la primera publicación en periódicos regionales: *El Mercurio* de Antofagasta, *El Mercurio* de Calama, *La Estrella* del Loa, *La Estrella* de Antofagasta y *La Estrella* de Tocopilla. También, se pusieron anuncios en dos radios locales de San Pedro de Atacama, los que iniciaron su difusión el 18 septiembre y finalizaron el 2 de octubre del 2014. Estas cuñas se difundieron en la comuna y localidades de San Pedro de Atacama (Socaire, Peine, Toconao, Santiago de Río Grande y Sierra Gorda) a través de la radio Toconao. Para la comuna y localidades de Calama (zona urbana y Alto el Loa, Chiu-Chiu y Caspana), se emitieron avisos a través de radio María Elena, mientras que en Ollagüe y Quillagua no se hizo invitación por radio, ya que las comunidades son más pequeñas y es más fácil tomar contacto con ellas de forma directa y/o a través de la municipalidad.

Durante septiembre del 2014 se realizaron reuniones con dirigencias de organizaciones en las dependencias de la Gobernación Provincial de El Loa, con el fin de informar y convocar. También ese mes se realizaron varias salidas a terreno<sup>6</sup> a sectores de comunidades indígenas más alejadas para explicar el proceso e invitar a las personas a participar. Ambas actividades tuvieron como objetivo convocar a la primera reunión de planificación, con la entrega de las invitaciones por mano. A fines del mismo mes se realizaron llamados telefónicos para reforzar la convocatoria.

## **d) Planificación**

La primera reunión de planificación se estructuró en dos momentos. El primero buscó dar cuenta de los objetivos de la Consulta Previa del CNCA, mostrar el trabajo del Consejo Regional de Cultura

6 La comunidades visitadas fueron Santiago de Río Grande, San Pedro de Atacama y alrededores, sectores rurales de

San Pedro de Atacama, Alto Loa y Calama urbano.

en el territorio y dar a conocer los alcances de la creación de un Ministerio de Cultura. El segundo, tuvo como objetivo generar acuerdos sobre la participación de los(as) representantes y sus respectivas comunidades en el proceso, definir metodologías, representatividad y formas de continuar con la etapa de planificación. Esta estructura de encuentro se repitió con los distintos pueblos y territorios, adaptando los materiales de presentación a cada comunidad.

En el primer encuentro estuvo presente el equipo regional de la consulta, apoyado por la entonces directora, Carla Redlich, quien estuvo a cargo de la contextualización general del proceso. El asesor jurídico del Consejo Regional, por su parte, dio a conocer los alcances de la creación del Ministerio. El espacio de diálogo y generación de acuerdos fue facilitado por la encargada de la consulta como moderadora, y el registro de actas fue responsabilidad del asesor metodológico.

Siguiendo las orientaciones derivadas desde el nivel central, el proceso de planificación se realizó por pueblo, y como resultado debía arrojar la decisión de participar o no del proceso de consulta, definir quiénes serían los representantes para seguir trabajando en las etapas de entrega de información, deliberación interna y diálogo, y definir la metodología a utilizar.

Las comunidades, organizaciones y asociaciones atacameñas o lickan antay, ubicadas en la comuna de San Pedro de Atacama, solicitaron al equipo de la consulta hacer un esfuerzo especial con las comunidades de sectores rurales y aislados. En función de esta solicitud se sostuvieron reuniones en San Pedro en octubre y noviembre, mientras que en diciembre, el equipo de la consulta se reunió con distintas comunidades del interior; posteriormente, durante enero del 2015, se realizó la última reunión de planificación, a la que asistieron los(as) representantes definidos(as) por

cada una de las comunidades, para llegar a los últimos acuerdos y proceder a las siguientes etapas.

En la mayoría de las reuniones de planificación realizadas en San Pedro de Atacama se presentaron algunas personas manifestando y promoviendo la no participación del pueblo atacameño en el proceso de Consulta Previa del CNCA, las que fundamentaron su postura en el rechazo a los decretos supremos n° 66 y n° 40. Esta oposición se constituyó en una especie de herencia de otros procesos, a pesar que no tenían relación directa con la consulta del Consejo de Cultura. No obstante, en la reunión realizada en enero del 2015, se discutió este punto de manera específica con los(as) convocados(as) y se zanjó mediante la resolución de la mayoría de los(as) representantes por seguir participando del proceso en desarrollo; en esta misma reunión, los(as) participantes consideraron que el proceso no requería de observadores ni oyentes y se autorizó el registro de audio.

Los principales acuerdos adoptados en esta etapa fueron la definición de los(as) representantes del pueblo atacameño y la definición de dos personas de su confianza para trabajar como asesores.



Las organizaciones y asociaciones de Alto Loa fueron convocadas en la ciudad de Calama, debido a que muchos de sus representantes viven y trabajan en esta ciudad. La primera reunión de planificación se realizó el 2 de octubre del 2014, y asistieron 21 personas, las que escucharon atentamente la presentación y acordaron analizar con sus bases lo tratado, debido a la poca asistencia de ese momento. El acuerdo incluía que serían los(as) representantes del pueblo atacameño y quechua quienes contactarían al equipo de la consulta.

El 3 de octubre del 2014 se llevó a cabo la primera reunión de planificación con las organizaciones que habitan en la zona urbana de la ciudad de Calama. En este caso, la postura de no participar en el proceso se manifestó con mayor determinación, constituyéndose en uno de los pocos casos a nivel nacional donde esta posición fue inmodificable. En el encuentro se agregó un pliego de peticiones que excedían las competencias del Consejo de la Cultura, en tanto apuntaban al gobierno central con temas como el uso de aguas, el derecho a las tierras, la contaminación ambiental proveniente de la minería extractiva, las externalidades



de la industria del cobre y la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40, entre otros.

La etapa de planificación realizada con el pueblo quechua de la localidad de Ollagüe, constó de dos reuniones, la primera de las cuales se realizó el 4 de octubre del 2014; en ella los(as) convocados(as) aceptaron participar y solicitaron asesoría profesional de confianza para continuar en las siguientes etapas. Para cumplir esta solicitud el Consejo Regional de Cultura contrató a una profesional con vasta experiencia en trabajo con comunidades.

Finalmente, el pueblo aymara de la localidad de Quillagua, en la comuna de María Elena, desarrolló la etapa de planificación en dos reuniones, en noviembre y diciembre del 2014. Esta comunidad se mostró muy interesada en participar del proceso, proponiendo una asesoría para avanzar en las siguientes etapas; la profesional contratada para este efecto fue la arqueóloga Claudia Montero.

## **e) Entrega de información y difusión**

La etapa de entrega de información se realizó de acuerdo a lo definido por cada pueblo en la última reunión de planificación. Metodológicamente, consistió en una exposición detallada sobre el borrador de la indicación sustitutiva a cargo del asesor jurídico del Consejo Regional de Cultura de Antofagasta.

Para las reuniones con el pueblo atacameño se contactó a todos los presidentes de las comunidades y asociaciones de San Pedro de Atacama, con el objetivo de entregar el documento a consultar e informarles acerca de los acuerdos y plazos para definir a sus representantes en las etapas siguientes. Luego de esta convocatoria, 19 organizaciones enviaron sus respuestas indicando a su representante, participando finalmente de manera efectiva 12 comunidades y 7 asociaciones.

Estos encuentros consistieron en la entrega de información mediante una presentación explicativa por parte del Consejo Regional y la posterior deliberación interna de los(as) representantes de las organizaciones, acompañados de sus respectivos asesores. Al concluir este proceso, el equipo de la consulta era informado sobre los acuerdos definidos tales como la validación de los(as) representantes y la planificación de las reuniones para deliberación interna, las que el Consejo Regional apoyaría logísticamente para su realización.

El pueblo aymara decidió recibir la información en la última reunión de planificación, y como una forma de avanzar recibieron el documento impreso, el que analizaron en la etapa de deliberación interna junto con su asesora. En el caso del pueblo quechua, se dio una dinámica similar, es decir, la recepción y análisis del documento borrador y posterior análisis interno de los(as) representantes junto con su asesora.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

La etapa de deliberación interna se ejecutó de acuerdo a lo determinado en las reuniones de planificación, desarrollándose sin la presencia del Consejo; en todos los casos fue el resultado del trabajo analítico de los(as) representantes de los pueblos, apoyados(as) por sus asesores(as).

Durante febrero del 2015, el pueblo atacameño de la comuna de San Pedro de Atacama realizó las reuniones de deliberación interna, en las que participaron representantes de siete comunidades y tres asociaciones, además de sus dos asesores. Durante estas jornadas se analizó detalladamente el borrador de la indicación sustitutiva, se construyeron observaciones y se validó un documento a presentar. El equipo de la Consulta Previa del CNCA apoyó con

la convocatoria telefónica a todos los(as) representantes y con la logística de traslado y alimentación.

El pueblo aymara realizó cinco reuniones de deliberación interna durante enero y febrero del 2015, en las que participaron sus representantes y la asesora, con quien se construyó un documento de observaciones. Esta etapa finalizó con la presentación del trabajo a la comunidad y su validación por todos sus miembros. El equipo de la consulta apoyó con la parte logística para algunos de los encuentros, según los requerimientos del pueblo.

Finalmente, en enero se realizó en Ollagüe la única reunión de deliberación interna del pueblo quechua, entre sus representantes y su asesora, siendo apoyado por el equipo de la consulta con la logística del encuentro, según requerimientos del pueblo.

### **g) Diálogo**

En la Región de Antofagasta el diálogo se efectuó en dos momentos: primero, un parlamento interno con deliberaciones que concluyeron en un encuentro regional, en el que cada pueblo expuso los resultados de sus deliberaciones.



En San Pedro de Atacama, dicho espacio se desarrolló al final de la última reunión de deliberación interna. Una vez validado el texto, se invitó al equipo de la consulta y al asesor jurídico del Consejo Regional, en representación de la directora regional, a la presentación de una exposición, realizada por el asesor, en la que se manifestaron las observaciones realizadas al borrador de la indicación sustitutiva y una declaración de principios respecto de la consulta en general.

En febrero, en la ciudad de Calama, se reunieron los(as) representantes del pueblo quechua de la comuna de Ollagüe, su asesora, el equipo de la consulta y el asesor jurídico del Consejo Regional, ocasión en que se presentaron las observaciones hechas al borrador de la indicación sustitutiva y se resolvieron temas de coordinación para la participación de este pueblo en el diálogo regional y nacional.

También en febrero, se reunió en Quillagua el pueblo aymara y su asesora con el equipo de la consulta y el asesor jurídico del



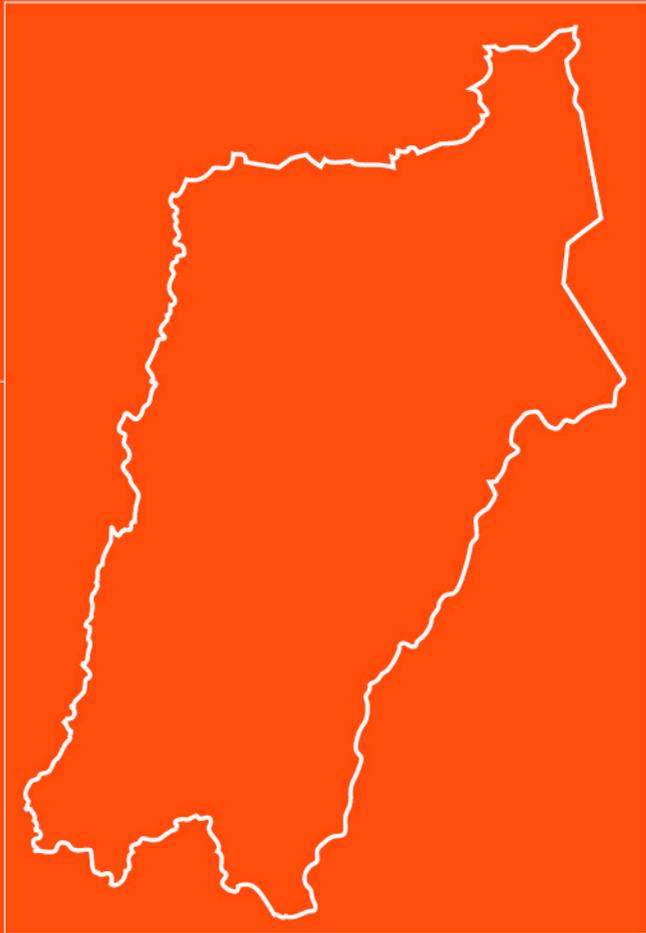
Consejo Regional. En esta jornada la asesora realizó la presentación del documento elaborado y se coordinó la participación de la comunidad aymara en el diálogo regional y nacional.

El encuentro regional consideró las recomendaciones metodológicas realizadas por el equipo nacional de la consulta, y en él estuvo presente el mismo equipo que participó en la primera reunión de planificación, nuevamente liderado por la directora regional. El equipo de la consulta, el asesor jurídico y el encargado de estudios de Consejo Regional se reunieron vía videoconferencia antes del encuentro regional con el equipo de la consulta de nivel central. En esta reunión se abordaron temas logísticos y metodológicos del encuentro regional y se realizó la revisión y análisis de los documentos enviados por cada pueblo, a fin de buscar puntos de encuentro que permitieran definir la metodología y facilitar la entrega de una contrapropuesta durante el encuentro regional.

Dicho encuentro regional se realizó el día 7 de marzo del 2015 en la ciudad de Calama y consistió en la presentación de los requerimientos de los pueblos respecto del borrador de la indicación sustitutiva, la elaboración y presentación de contrapropuesta del Consejo Regional y la validación participativa de acuerdos, disensos y otros compromisos. Además, se preparó la participación en el encuentro nacional. A la jornada asistieron ocho representantes atacameños, con sus dos asesores, y dos representantes quechua con su asesora. El pueblo aymara no asistió.<sup>7</sup>

7 Inicialmente los(as) representantes habían comprometido su participación; sin embargo, un imprevisto, no les

permitió hacerlo y se excusaron vía telefónica.



Pueblos indígenas  
en la región



Kolla

Diaguita

Mapuche

## **iv. Proceso de Consulta Previa en la Región de Atacama**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

En la Región de Atacama la Consulta Previa del CNCA, se prolongó por casi seis meses, periodo en el que se desarrollaron 18 parlamentos distribuidos territorialmente en tres localidades, que coincidieron geográficamente con las provincias de la región. En ellos, participaron los pueblos kolla y diaguita, y, en una primera instancia, los(as) representantes del pueblo mapuche que habitan la zona.

En esta región se presentó una solicitud de participación de un pueblo no reconocido por la institucionalidad indígena oficial chilena: un grupo de familias residentes en la localidad de Chañaral de Aceituno, en la costa de la región, quienes reivindican la descendencia del pueblo chango. La solicitud fue acogida favorablemente por el equipo regional, en base a los lineamientos emitidos por Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura. Esta agrupación tuvo un espacio para plantear sus puntos de vista a nivel regional e, incluso, contaron con un representante en el encuentro nacional de Valparaíso.

A partir de esta inclusión en la Consulta Previa del CNCA, estas familias han iniciado un proceso de reconocimiento y de aglutinación de nuevos integrantes, sumando a otras localidades de la región y otras zonas colindantes, proceso que actualmente se encuentra en desarrollo.

Las tres instancias territoriales del proceso de la Región de Atacama se llevaron a cabo en las provincias de Chañaral, Copiapó y Huasco, determinación tomada por el equipo regional en base a la identificación de los lugares de mayor concentración de comunidades indígenas. El proceso se inauguró con la convocatoria a una primera reunión de planificación que se desarrolló a fines de septiembre del año 2014 en la localidad

de Diego de Almagro, y se cerró a principios de marzo del 2015, con los diálogos regionales, realizándose reuniones en Diego de Almagro, Copiapó y Alto del Carmen.

Tal como en las demás, en esta región se organizó el proceso según las etapas propuestas por el decreto supremo n° 66, pero con algunas modificaciones locales derivadas de las sugerencias generales del equipo central de la consulta así como de los acuerdos y resoluciones tomadas en la etapa de planificación con las organizaciones.

La metodología de las reuniones fue propuesta por la dirección regional del Consejo Regional de Cultura y acordada con los(as) asistentes, y en ellas participaron los(as) representantes elegidos por las organizaciones.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

En la región participaron un total de 69 organizaciones, asociaciones y comunidades indígenas, algunas representadas por sus dirigencias y otras por la Mesa Provincial Indígena kolla, la Mesa Indígena Diaguita Zupka y el Consejo Diaguita, entidades que reúnen a múltiples organizaciones de la zona. En total, el proceso contó con 511 asistentes.



En julio del 2014 se efectuó el proceso de selección y contratación de la coordinación regional de la consulta, responsabilidad asumida por la antropóloga Ximena Vidal, quien tomó a su cargo la coordinación administrativa y metodológica. En Atacama, lo mismo que en el resto del país, la primera etapa, anterior al inicio formal de la consulta, fue primordial pues en ella se generaron los primeros vínculos y comunicaciones con las organizaciones en sus propios territorios.

En Atacama también se constituyó una Secretaría Ejecutiva de Consulta liderada por la directora regional, Catisis Lobos, y coordinada por Ximena Vidal. En el trabajo desarrollado por esta Secretaría y durante las reuniones desarrolladas, participaron profesionales de los departamentos de Ciudadanía y Cultura, Planificación, Fomento de la Cultura y las Artes y Comunicaciones, entre otros(as) funcionarios(as) del Consejo Regional. Los roles desempeñados por estos profesionales estuvieron vinculados a labores operativas en la ejecución de las reuniones (toma de actas y temas logísticos), así como en la ejecución del presupuesto, contrataciones y apoyo general del proceso.



El equipo de la consulta participó de la Jornada Nacional de Capacitación Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de OIT, realizada en Santiago el 5 y 6 de agosto del 2014, dirigida a los equipos responsables del proceso en las regiones con el fin de preparar metodológica y operativamente a los equipos regionales.

### **c) Convocatoria**

La etapa de convocatoria se efectuó a partir del cruce de datos que se realizó en base a los registros de Conadi y a los de cultores y artistas catastrados por el Consejo Regional. De esa manera se pudo socializar e invitar a los(as) participantes a través del envío de cartas certificadas y avisos radiales para convocar a la primera reunión de planificación a realizarse en Copiapó.

### **d) Planificación y entrega de información**

Las reuniones de planificación y entrega de información fueron ocho, las que consistieron en informar sobre el proceso de consulta y sobre el documento borrador de la indicación sustitutiva. Además, sirvieron para decidir sobre la representación de cada una de las organizaciones y la participación de observadores en el proceso.

Las reuniones comenzaron con la contextualización de la consulta, poniendo en relieve el eje transversal del proceso, es decir, el interés del Consejo de la Cultura por incorporar la opinión de los pueblos indígenas en la creación del futuro ministerio. En estos encuentros también se explicó en detalle el documento borrador de la indicación sustitutiva del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, generándose un espacio de conversación y aclaración de dudas respecto de los alcances del Ministerio, la

real influencia de los pueblos en las modificaciones al proyecto y sobre algunos conflictos históricos entre los pueblos y el Estado, como la exigencia de la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40 y el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, entre otros.

Las siguientes reuniones de planificación se centraron en la representatividad de las organizaciones y la metodología con la que se realizaría el diálogo interno. En este punto, la preocupación principal de los pueblos fue acerca de la complejidad discursiva que ellos veían en el documento, la necesidad de tiempo y asesoría para comprenderlo y desarrollar las propuestas.

En estas instancias se aceptó la participación de observadores del proceso, que en este caso fueron el director del Museo Regional de Atacama, Guillermo Cortés, la Universidad de Atacama y el Departamento de Cultura de la Municipalidad de Diego de Almagro.

## **e) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

Se decidió que cada organización decidiría internamente si enviaría a representantes o invitaría a todos los socios a participar libremente como participantes de esta etapa. Una vez definidos los(as) representantes de cada pueblo, además de la metodología de trabajo, la etapa de deliberación interna y elaboración de propuestas se desarrolló en cuatro grupos: Chañaral, Copiapó (mesa nacional del pueblo kolla), Copiapó (mesas regionales del pueblo kolla y del pueblo diaguita) y Alto del Carmen (pueblo diaguita y descendientes del pueblo chango).

La etapa de deliberación interna fue la que requirió la mayor cantidad de reuniones, nueve en total, pues en ella se revisó acuciosamente el documento con la ayuda de los asesores elegidos

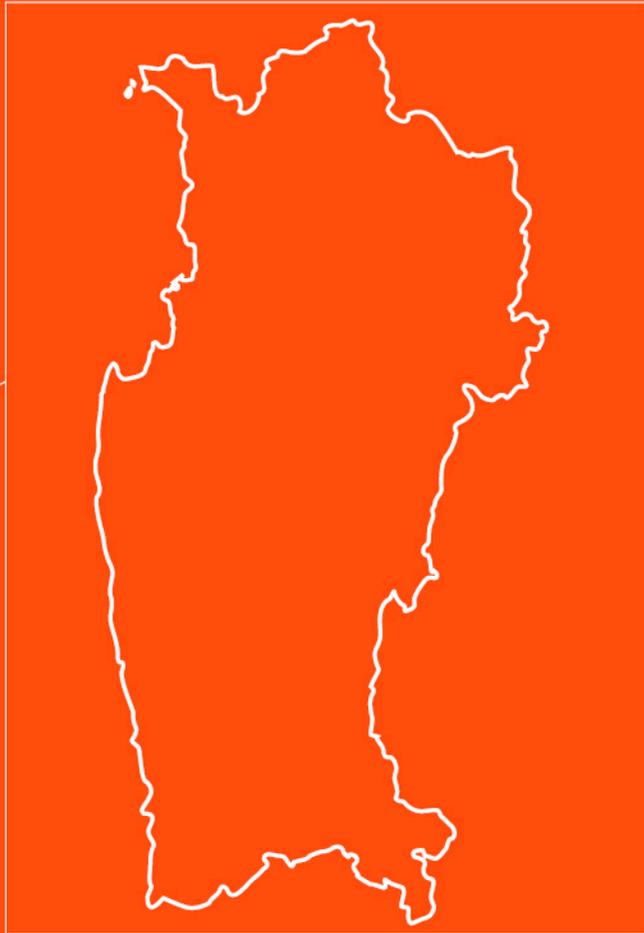
por cada grupo para el estudio, análisis y propuesta al documento consultado. El equipo de consulta de la región no asistió a estos eventos pero apoyó en la logística para su realización.

## **f) Diálogo**

El 3 de marzo del 2015 se reunieron las comunidades de los territorios de Chañaral y Copiapó para realizar sus peticiones de modificación a la indicación sustitutiva. El 4 de marzo, en tanto, el diálogo se realizó en Alto del Carmen con las comunidades de la provincia de Huasco. En Copiapó hubo presencia de los pueblos kolla y diaguita, principalmente, y en Alto del Carmen participaron las comunidades diaguita y los(as) descendientes changos de Caleta Chañaral de Aceituno.

En todos los casos los(as) representantes de los pueblos indígenas de la región dieron a conocer sus propuestas y el Consejo Regional tuvo la oportunidad de responder a las inquietudes, encauzar la discusión, llegar a los acuerdos y tomar registro de los disensos. En esta instancia, se aprovechó de definir a los(as) representantes que asistirían al encuentro nacional en Valparaíso.

En esta región se planificó una reunión de cierre de la Consulta Previa del CNCA posterior al encuentro nacional de marzo del 2014. En ella se compartieron los acuerdos nacionales para luego dar paso a una segunda etapa de vinculación con las comunidades. Esta planificación se vio interrumpida, sin embargo, por las consecuencias que tuvo la catástrofe el 25 de marzo en la Región de Atacama, la que obligó a cambiar las prioridades en la mayoría de los servicios públicos.



Pueblos indígenas  
en la región



Diaguita

Kolla

Mapuche

Aymara

## **v. Proceso de Consulta Previa en la Región de Coquimbo**

## a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas

Durante la Consulta Previa del CNCA en la Región de Coquimbo, proceso que se extendió por seis meses, se concretaron 17 parlamentos, contabilizando las etapas de planificación y diálogo regional, además del encuentro regional, actividades a las que se sumaron otras de seguimiento, posteriores al encuentro nacional de Valparaíso.

Las diferentes instancias del proceso convocaron a un total de 390 personas, 151 representantes del pueblo diaguita, 154 del pueblo mapuche, 12 del pueblo aymara y 73 personas de otros pueblos o comunidades. Estas jornadas se desarrollaron a través de tres instancias de despliegue territorial, organizadas en las provincias de Elqui, Limarí y Choapa, las que terminaron en un diálogo regional en el que se aglutinaron las propuestas surgidas desde los territorios, las que fueron abordadas y consensuadas con el Consejo Regional de cultura para posteriormente presentarlas en el encuentro nacional.



Tal como aconteció a nivel nacional, en la región se desarrolló en forma paralela al proceso del Consejo de la Cultura, la Consulta del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en torno al futuro Ministerio de Pueblos Indígenas y de los Consejos de Pueblos Indígenas, procesos simultáneos que significaron una alta demanda hacia los(as) representantes de las organizaciones de pueblos originarios, en tanto eran básicamente las mismas personas las que fueron convocados a ambas consultas.

Estos(as) representantes resintieron el esfuerzo que significó estar presentes en las dos instancias, por lo que finalmente algunas organizaciones participaron solo del proceso del MDS, por considerarlo más “trascendental” en términos políticos para su pueblo, mientras que otras, en particular personas no formalmente organizadas, optaron por el proceso del Consejo de la Cultura.

Al tratarse de dos procesos organizados según estrategias disímiles, las organizaciones tendieron a generar un enfoque comparativo entre ambas instancias, balance que se centró, además de las formas operativas, en un análisis respecto de la importancia o trascendencia de uno u otro proceso para los pueblos indígenas. Atendiendo a dicha realidad, ambas instituciones hicieron ajustes y coordinaciones para no sobrecargar a las comunidades y asegurar la participación de los pueblos en ambas consultas.

De manera general, y considerando los lineamientos entregados por el equipo nacional de la consulta y por la dirección regional, se puso en práctica un enfoque descentralizado que caracterizó el proceso. En concordancia con tales orientaciones, en la Región de Coquimbo la consulta se desplegó informativa y participativamente en la mayor parte de los territorios con presencia indígena, determinándose además que la invitación a participar estaría abierta a organizaciones formales e informales, estuvieran o no formalizadas.

El equipo regional del proceso de la consulta estuvo a cargo del sociólogo Javier Vega, quien asumió todas las tareas operativas y de gestión asociadas. Una de sus primeras acciones a implementar fue el diseño del despliegue territorial mediante el acuerdo con diferentes instancias institucionales relacionadas con el sector indígena, particularmente los municipios. En función de este objetivo se diseñó una estrategia dirigida en primer lugar a las direcciones de desarrollo comunitario, las oficinas de asuntos indígenas, los(as) encargados(as) de cultura y las direcciones de educación municipales, efectuando un trabajo especial para sumar a estos actores a las tareas de la consulta, para así acceder a las bases de datos de personas identificadas por los municipios como pertenecientes a pueblos originarios.

Es importante destacar que un rasgo distintivo de la Región de Coquimbo es que las organizaciones indígenas no están siempre conformadas por un mismo pueblo, sino que algunas son de composición mixta, conformadas por personas del pueblo mapuche y diaguita. Considerando lo anterior, se realizó en la región un proceso de consulta abierto a estas variables.

Por otra parte, y según lo recomendado por el equipo central, se utilizó el decreto supremo n° 66 como referente en la definición general de las etapas y plazos a cumplir; sin embargo, el Convenio n° 169 de la OIT fue en todo momento considerado como el “techo” del proceso, por lo que la dirección regional solicitó como una prioridad al encargado de la consulta cumplir los plazos temporales establecidos por la normativa vigente.

Cabe señalar que en el proceso de Coquimbo, en el marco del criterio de flexibilidad enunciado por el Convenio n° 169 y por expresa petición de las propias organizaciones, se determinó fusionar dos etapas para hacer más eficiente el proceso y agregar una etapa a la espera del diálogo nacional.

Durante la etapa de planificación se establecieron los detalles metodológicos a utilizar en el resto del proceso, definiciones que siguieron el formato de reunión diseñada por el equipo central, denominado como “parlamento”, fórmula que fue aceptada íntegramente en las tres provincias de la región. Dicha nomenclatura había sido definida como un “diálogo fraternal entre iguales con el objetivo de llegar a acuerdos, y que finaliza cuando las partes llegan a un acuerdo”.

De la misma forma, en decisión aceptada y convenida con las organizaciones participantes, cada uno de los acuerdos se revisó al final de cada parlamento y se llegó a consenso por votación a mano alzada de todos los concurrentes. Tal dinámica se aplicó también a la hora de sancionar y definir la presencia de determinadas personas en los recintos, como por ejemplo de los observadores y los integrantes del equipo de la consulta, y la forma de registro y asignación de roles, y, también, al momento de las deliberaciones finales.

Considerando el contexto territorial general y específico para cada caso, es decir, los lugares en los que se desarrollarían las conversaciones, el equipo regional de la consulta hizo especial hincapié en aspectos como el relacionamiento con las organizaciones y la itinerancia de las reuniones, a fin de cubrir la mayor parte del territorio. Uno de estos aspectos protocolares en que se puso especial atención fue que, tanto los lugares de reunión, como las condiciones logísticas de los espacios en los que se





desarrollarían los encuentros, estuvieran enmarcados en un ambiente de pertinencia cultural. En cuanto a la itinerancia, se realizaron reuniones en distintos lugares de las provincias con el objetivo de llegar a la mayor cantidad de localidades y así aumentar la posibilidad de participación. Para esta región, la Escuela de Sociología de la Universidad Central, sede La Serena, actuó como observador del proceso.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

La Consulta Previa del CNCA en la Región de Coquimbo comenzó formalmente su etapa de convocatoria el 11 de septiembre del 2014, inaugurándose con el envío de cartas certificadas a las organizaciones de pueblos originarios de la región, con la invitación formal a participar de la primera reunión de planificación programada. Este encuentro se realizó el 6 de octubre del 2014 en la ciudad de Ovalle, con representantes de los pueblos indígenas diaguita y mapuche, además de un grupo de ciudadanos no indígenas de la provincia del Limarí, compuesto por comunidades agrícolas

y comités de agua, quienes concurrieron en función de lo que consideraron de interés común.

La última actividad fue realizada el 13 de diciembre del 2014, día en el que se desarrolló el diálogo regional en la comuna de Monte Patria. En total, se realizaron 17 parlamentos a los que asistieron un total de 390 participantes de los pueblos diaguita, mapuche, aymara y kolla.

En el marco del proceso, el Consejo Regional creó una Secretaría Ejecutiva Regional para la Consulta Previa, liderada por la entonces directora regional, Lenka Rivera, y coordinada por el encargado de la consulta. El equipo regional de Coquimbo participó de una capacitación nacional en Santiago, realizada el 5 y 6 de agosto del 2014, que tuvo como objetivo preparar a los equipos regionales para la ejecución del proceso de la consulta, y a la que asistieron la directora regional, el jefe de gabinete, el asesor jurídico y el encargado de la consulta de la región.

Con posterioridad a esa jornada, se realizó una capacitación dirigida a los equipos jurídicos de las direcciones regionales, en la que se reforzaron temas como el marco legal en el que se debería realizar el proceso, así como asesorías en temas puntuales de cada región, la que estuvo a cargo del asesor jurídico externo de la Unidad de Pueblos Originarios de nivel central.

El contacto con los municipios de la región fue la primera actividad relacionada con el proceso de generación de confianzas. La hipótesis subyacente detrás de esta iniciativa fue que ello permitiría llegar a más potenciales convocados, de forma fácil y expedita. Por ello se realizaron reuniones provinciales informativas sobre el proceso con encargados municipales de las direcciones de desarrollo comunitario, los departamentos de administración de educación municipal, los(as) encargados(as) de cultura y de las oficinas de asuntos indígenas. A estas reuniones también se

convocó a los medios de comunicación locales. Paralelamente, se construyó una base de datos de organizaciones indígenas de la región, tomando como pilar los registros de la Conadi, los que fueron complementados con la información entregada por los municipios y el propio Consejo Regional de Cultura.

Como parte adicional de la estrategia de difusión planificada se realizó una presentación pública sobre la medida a consultar. Además, en todas las reuniones con participación de representantes de pueblos originarios, la directora regional o el funcionario a cargo de la reunión, presentaron al encargado de la consulta, quien informaba sobre el proceso. Esta dinámica se desarrolló en La Serena y comunas cercanas, como Vicuña y Coquimbo. En los lugares más lejanos se acudió a los aliados estratégicos, tales como las municipalidades, de manera de establecer el primer contacto con las organizaciones indígenas de las comunas más lejanas durante la primera reunión de planificación.

### **c) Convocatoria**

En esta etapa se enviaron cartas certificadas en base a los registros de Conadi, aunque muchas de ellas fueron devueltas ya que este registro, como se demostró a nivel nacional, no estaba actualizado. Para contrarrestar estas primeras dificultades, fue necesario reforzar la convocatoria privilegiando los medios de comunicación, como radios, prensa y otros.

Otra estrategia empleada para lograr la mayor convocatoria posible fue la elaboración de invitaciones formales no personalizadas, las que fueron distribuidas por correo y de manera individual a los dirigentes de las organizaciones. En total, cada municipio distribuyó un total de 50 invitaciones. En ese mismo plano, se enviaron afiches con la información de la primera reunión, con el compromiso de ser instalados en lugares de información

comunal. Por último, se usaron cuñas radiales diseñadas por el nivel central, pero adecuadas a la realidad local, las que fueron difundidas a través de radios de la región.

### **d) Planificación y entrega de información**

A diferencia de otros procesos regionales, en la Región de Coquimbo las etapas de planificación y entrega de información se fusionaron, lo que fue previamente acordado por el equipo de la consulta y los(as) representantes de las organizaciones indígenas. Esta determinación se basó en la importancia que revestía de que los(as) participantes contaran con toda la información necesaria para que pudiesen elaborar propuestas sólidas respecto del instrumento en consulta.

Los principales objetivos de la etapa de planificación en la Región de Coquimbo fueron, en primer lugar, acordar la metodología, propuesta por el equipo de la consulta y aprobada por los(as) participantes en todos los procesos provinciales. El segundo



objetivo fue definir los roles de los intervinientes en el proceso. En relación a este punto cabe mencionar que en la provincia de Elqui se generó una discusión acerca del peso efectivo de los votos de representantes de comunidades, asociaciones y organizaciones, versus personas naturales. Finalmente, se llegó al acuerdo de que los votos tenían el mismo peso.

A la primera reunión en la provincia de Limarí asistieron personas representantes de comunidades agrícolas no descendientes de pueblos originarios y personas de pueblos originarios (diaguita y mapuche), producto de la concordancia de intereses campesinos e indígenas que estas organizaciones atribuyeron al proceso. En la ocasión, se discutió en torno a si correspondía, o no, la participación de estas organizaciones en el proceso. Mediante votación se decidió que, en base al Convenio n° 169 de la OIT, el proceso debía ser exclusivamente dirigido hacia las organizaciones indígenas, situación que habla de la amplitud y legitimidad de la convocatoria efectuada por el Consejo de la Cultura y de la necesidad de participación social en aquellas localidades.

En la provincia de Choapa se acordó impulsar la participación de representantes por comuna, por lo que se solicitó al Consejo Regional de Cultura hacer un esfuerzo adicional en la convocatoria para que todos los territorios estuviesen representados.



Para dar mayor legitimidad al proceso, en las provincias de Limarí y Elqui se aceptó la presencia de la Universidad Central como observadores y de la Oficina de Asuntos Indígenas comunal como ministros de fe; en el caso de Choapa, se aceptó en el rol de los observadores a la Escuela de Sociología de la Universidad Central, sede La Serena.

Dados los contenidos de la materia consultada, la búsqueda de acuerdos en la Región de Coquimbo fueron siempre extensos. Por ello, para la segunda reunión en la región se incorporó una explicación detallada del borrador del documento en consulta. En todos los casos, se estableció un espacio de análisis por grupos pequeños, asesorados por el equipo regional. Además, consideradas como parte de la entrega de información y por expresa petición de las organizaciones, se realizaron jornadas de capacitación sobre el Convenio n° 169 y de la ley n° 19.253 en todas las provincias.

En concordancia con la estrategia regional definida, algunas reuniones de información se llevaron a cabo en lugares más lejanos, donde los(as) convocados(as) tenían menos posibilidades de asistir a los eventos (La Higuera, Vicuña, Andacollo, El Palqui y Los Vilos). Para el equipo de la consulta era primordial que las organizaciones recibieran la información de forma clara y que esta llegara a sus bases, por lo que el equipo hizo un esfuerzo especial por desarrollar este tipo de actividades informativas.

### **e) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

Las jornadas de deliberación interna se realizaron en las provincias de Elqui y Limarí, contando con la presencia de funcionarios(as) del Consejo Regional de Cultura, los que ejercieron el rol de facilitadores y redactores de actas. En la provincia de Choapa la reunión se desarrolló sin la presencia de los miembros del equipo regional de la consulta.

La forma como se desarrolló esta dinámica fue acordada por los(as) participantes de cada reunión, siempre en un clima de colaboración y respeto. La metodología utilizada en las tres instancias fue de trabajo grupal, análisis del documento y elaboración de propuestas por cada una de las partes.

## **f) Diálogo**

El diálogo regional se realizó en la localidad de Samo Alto, en la comuna de Río Hurtado, el 13 de diciembre del 2014. A la jornada asistieron 16 representantes del pueblo diaguita y 16 del pueblo mapuche, y estuvieron presentes la directora regional, el equipo de la consulta y José Ancan, jefe de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

En dicha oportunidad se generó un ambiente de tensión, diferente a la dinámica regional observada hasta entonces. Dado que el proceso de consulta se había realizado en forma paralela en las tres provincias, las organizaciones nunca habían tenido espacio para dialogar entre ellas, por lo que se reprodujo el juicio político general de las organizaciones indígenas en relación al Estado, momento que indefectiblemente ocurrió en todos los encuentros de cierres regionales e incluso en el encuentro nacional de Valparaíso.

Dicha dinámica siempre estuvo contemplada en la planificación central, al igual que la estrategia sugerida para canalizar la conversación hacia la materia puntual en discusión, por lo que se recogieron en acta todas las materias que estuviesen fuera de la competencia del Consejo de Cultura, para posteriormente encaminar la discusión hacia las materias atinentes. En este caso, la forma de abordar la situación por parte del equipo regional fue posibilitar un espacio de deliberación interna para los(as) representantes, recogiendo luego las observaciones concretas al borrador de indicación sustitutiva desarrollada por las organizaciones.

## **g) Etapa de posdiálogo**

Debido a la temprana finalización de la Consulta Previa del CNCA en Coquimbo en comparación con otras regiones y de cara a las fechas estipuladas para el diálogo nacional, el equipo de la consulta —en acuerdo con el nivel central— decidió incorporar jornadas denominadas de post diálogo, las que se desarrollaron durante febrero del 2015.

Estas jornadas tuvieron como objetivo central mantener el vínculo con las comunidades participantes después del trabajo realizado y, a la vez, trabajar en base a la propuesta elaborada a nivel regional en función del encuentro nacional. De esta forma, se realizaron tres reuniones informativas sobre los acuerdos tomados en el diálogo regional, una por cada provincia (Monte Patria en Limarí, El Tebal Salamanca en Choapa y La Serena en Elqui).





Pueblos indígenas  
en la región

- Mapuche 
- Diaguita 
- Aymara 

## **vi. Proceso de Consulta Previa en la Región de Valparaíso**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

El proceso de Consulta Previa del CNCA en la Región de Valparaíso se extendió por aproximadamente seis meses, esto es, entre septiembre del 2014 y marzo del 2015, y en él participaron los pueblos mapuche, diaguita y aymara.

La actual población indígena de la Región de Valparaíso continental está conformada en su mayor parte por diversos flujos migratorios contemporáneos provenientes de diversos territorios y comunidades de origen en el sur del país, como ocurre particularmente en el caso mapuche. Tales flujos datan de diversas épocas a lo largo del siglo XX y han estado frecuentemente relacionados con crisis económicas y ambientales ocurridas en los territorios originales, los que han impulsado esas migraciones y que de una u otra forma, han gatillado los actuales procesos de revitalización étnico-culturales presentes en la región.

En el proceso de consulta se registran 1200 participaciones; sin embargo, no es posible identificar exactamente el número de participantes por pueblo, ya que las listas de asistencia empleadas no siempre identificaron el pueblo indígena, aunque se pudo estimar que el pueblo presente en mayor número fue el mapuche, seguido por el diaguita y de algunas personas naturales del pueblo aymara.

El hecho de que la consulta del Consejo de la Cultura se desarrollara casi simultáneamente con la Consulta del Ministerio de Desarrollo Social, que abordó la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y los Consejos de Pueblos Indígenas, afectó indudablemente el desarrollo del proceso de ambas instituciones, pues las organizaciones convocadas a una u otra instancia eran básicamente las mismas.

Por ello, al comenzar el proceso, el equipo regional de la consulta se vio enfrentado a una continua interpelación de las comunidades indígenas convocadas, las que mantenían un juicio crítico respecto a esta simultaneidad de procesos. Más aún, como ocurrió en otras regiones, ello derivó en una suerte de comparación permanente entre ambos procesos. Dado este marco, hubo una preocupación especial por parte del equipo del Consejo Regional de Valparaíso por intentar construir una relación honesta y transparente, donde la información estuviera siempre disponible para las organizaciones indígenas convocadas.

En agosto del 2014 asumió Marcela Dupré como coordinadora regional de la Consulta Previa del CNCA, quien desempeñó esta función hasta febrero del 2015, momento en que fue reemplazada por Raúl Rupailaf, quien ocupó el cargo hasta el final del proceso. Aunque en esta región no hubo otros apoyos profesionales, la organización del equipo regional del Consejo Regional permitió distribuir los roles de manera de finalizar normalmente el proceso. Además, la directora regional, Nélida Pozo, se involucró permanentemente en el proceso, participando prácticamente de todas las reuniones.

El involucramiento integral del equipos regional del Consejo, permitió dar aplicabilidad al diseño central del proceso de la



Consulta Previa, permitiendo generar espacios de diálogo con las organizaciones, para así revertir la desconfianza inicial.

Se aplicó, entonces, un despliegue territorial acorde a la distribución geográfica de las organizaciones indígenas.

Para llegar a todas las comunidades y organizaciones indígenas de la región, el despliegue territorial se basó en el modelo de trabajo que el propio Consejo Regional tiene para las actividades de participación ciudadana. De esta forma, se inició con un esquema provincial, el que se fue modificando de acuerdo a las cercanías de territorios y a las decisiones tomadas por los propios pueblos.

En virtud de este modelo se desarrollaron cuatro procesos paralelos: Valparaíso y Marga-Marga; Quillota y Viña del Mar; Petorca y San Antonio. Hubo un quinto proceso, el del territorio de Los Andes-San Felipe que no prosperó. En un principio se realizó en Los Andes y San Felipe una reunión informativa para dar cuenta del proceso; sin embargo luego de una deliberación interna las organizaciones y comunidades de ese territorio decidieron no participar debido al rechazo a los decretos supremos n° 66 y n° 40 y al conflicto que mantienen con el Estado por el desarrollo del proyecto EA 244 de la División Andina de Codelco.

En la región se evaluaron dos opciones metodológicas. La primera fue realizar parlamentos regionales, como ocurrió en otras regiones con baja presencia de población indígena. La segunda alternativa, por la que se optó finalmente, fue organizar encuentros provinciales y biprovinciales, replicando así el modelo de trabajo que habitualmente ocupa el Consejo Regional cuando tiene actividades con participación ciudadana en la región.

En los primeros encuentros con las organizaciones, la propuesta sugerida por los(as) representantes fue organizar un parlamento

con participación de San Felipe y Los Andes. En el caso de Valparaíso, realizar un trabajo en conjunto con Marga-Marga, otro en Quillota, en Petorca y otro en San Antonio. Este diseño inicial, producto de la misma dinámica del proceso, sufrió algunas modificaciones en el transcurso.

El diseño metodológico se fue perfeccionando de acuerdo a lo que las comunidades iban explicitando en las primeras rondas de reuniones y también según las directrices aportadas desde el nivel central de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura. En el proceso también emergió la demanda de la comunidad diaguita de solicitar un espacio propio de reuniones, para que la conversación no fuera hegemonizada por el pueblo mapuche, aunque este requerimiento no se expresó en ninguna acción o reorganización específica.

El equipo de Valparaíso trabajó bajo los lineamientos de la metodología y el protocolo de relacionamiento con las organizaciones elaborados por el equipo central, el que posibilitó “bajar” la metodología hacia la organización operativa y comunicacional de los encuentros, atendiendo a las normas socioculturales tradicionales de cada contexto y/o territorio indígena específico.

Muy bien acogida fue, entre otras materias, el orden espacial sugerido en los lugares de reunión propuestos en el protocolo. La disposición circular resultó ser propiciatoria para la escucha colectiva, así como también contar con alimentación pertinente para cada caso. Asimismo, destacó la consideración especial que contempló la posibilidad de que los(as) convocados(as) quisiesen organizar ceremonias previas a los encuentros. La aplicación del protocolo de relacionamiento actuó como un correlato del enfoque metodológico, posibilitando la flexibilidad del proceso y su adaptación a los tiempos de las comunidades, con lo que se pudo determinar el flujo de la consulta en conjunto.



La generación de confianzas fue un tema permanente. Cada vez que hubo un encuentro, se hizo énfasis en demostrar a las organizaciones indígenas que el trabajo y la conversación estaban inspirados en el principio de buena fe, una de las directrices principales que inspiran el Convenio n° 169.

Actuó como observador del proceso, previa aprobación de parte de las organizaciones, la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

En la Región de Valparaíso se realizaron tres parlamentos formales, en cada uno de los cuatro territorios definidos de común acuerdo con las comunidades: Valparaíso y Marga Marga, San Antonio, Petorca y Quillota.

Los tres encuentros o parlamentos fueron previos a la etapa de deliberación interna, y se realizaron en sedes sociales, espacios propios de las organizaciones, e incluso, en las viviendas de algunos dirigentes, instancias en las que fueron apoyados por los asesores contratados a solicitud de los(as) participantes,

según dicta la norma. Finalmente, el proceso concluyó con un encuentro regional, el día 15 de marzo del 2015, al que asistieron 45 personas, representando a todos los territorios involucrados.

Con posterioridad a la contratación de la coordinadora regional, en la Región de Valparaíso se conformó una Secretaría Ejecutiva, liderada por la directora regional y coordinada por la encargada de la consulta. La mayoría del equipo regional del Consejo Regional estuvo directamente involucrado en las distintas etapas del proceso, lo que permitió cubrir el trabajo operativo con las organizaciones, así como también suplir el cambio de coordinación producido casi al finalizar la consulta. Así, en cada una de las reuniones efectuadas en la región, cerca de siete personas de la dirección regional estuvieron siempre presentes para desarrollar las actividades, en los papeles de moderación, secretaría de actas y apoyo logístico. También se involucraron otros departamentos, como los de Ciudadanía, Planificación, Fomento y Administración.

Conformado el equipo regional de la Consulta Previa del CNCA, sus integrantes debieron asistir a la Jornada Nacional de Capacitación Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de OIT, entre el 5 y 6 de agosto del 2014 en Santiago, con el fin de preparar metodológica y operativamente a los equipos regionales de la consulta.

### **c) Convocatoria**

La primera actividad que se realizó en la Región de Valparaíso fue la elaboración de un catastro regional de organizaciones indígenas, formales e informales, es decir, con y sin personalidad jurídica, basado en la información contenida en el catastro Conadi, el que fue complementado en la región con información proveniente de las gobernaciones provinciales, las municipalidades y un

registro de gestores culturales elaborado a partir de las bases de dato del propio Consejo de la Cultura, tanto a nivel central como regional.

A partir de esta información se iniciaron los primeros contactos con las organizaciones, para informar sobre las características del proceso y la importancia de la participación de las organizaciones indígenas. Luego, el equipo regional visitó a cada uno de los dirigentes y *longko* de la región. Esto se hizo en San Antonio, San Felipe, Los Andes, Valparaíso y Viña del Mar, este último lugar relacionado territorialmente con Quillota. En paralelo, se establecieron conversaciones interinstitucionales con el fin de contar con la colaboración de las gobernaciones provinciales, para que apoyaran el proceso de difusión y convocatoria. Paralelamente, el compromiso y rol desempeñado a lo largo de todo el proceso por parte de los *longko*, fue clave para la convocatoria en la región.

Se llevó también a cabo un trabajo de difusión a través de los medios de comunicación de la región, instancia en la que la directora regional actuó de vocera. De esta forma, se hicieron entrevistas y notas en las radios locales de los territorios cada vez que se iba a realizar un parlamento, y el equipo de comunicaciones regional hizo difusión en medios de prensa locales a través del envío de notas y comunicados.

## **d) Planificación**

Luego de las primeras rondas de visita que se hizo a los *longko*, estos asumieron un rol protagónico para la generación de confianza en los territorios señalados. A partir de ello, se generó una difusión y convocatoria que se sostuvo en las gestiones que los(as) dirigentes indígenas hicieron con sus redes.

El primer parlamento se realizó en el territorio de Marga-Marga; el siguiente en Valparaíso y el tercero en Viña del Mar. En las otras provincias la decisión de los lugares de reunión estuvo a cargo de los propios pueblos.

En los primeros parlamentos se presentó el borrador de la indicación sustitutiva, tarea que estuvo a cargo del abogado del Consejo Regional, y se acordó con los(as) participantes la metodología de trabajo que regiría las futuras reuniones. Se determinó que debía existir un registro de acta durante la reunión y que finalizado cada encuentro, dicha acta debía ser leída colectivamente, a fin de ser sometida a los ajustes requeridos por los(as) asistentes y finalmente ser firmada por todos. Tal metodología se transformó en guía para el resto del proceso.

Aunque en las jornadas de Valparaíso y Marga-Marga hubo secretarios de actas propuestos por las propias comunidades, en las demás provincias se confió en el criterio y desempeño de los(as) funcionarios(as) del Consejo de Cultura que acompañaron las reuniones. En algunos casos, y con previa autorización de los(as) participantes, se realizó incluso un registro de audio.

## **e) Entrega de información y difusión**

Para generar confianzas, y siguiendo las pautas emanadas desde el nivel central de la Unidad de Pueblos Originarios, se decidió entregar en los primeros encuentros la información completa de la materia a consultar, es decir el documento borrador de la indicación sustitutiva que crea la nueva institucionalidad cultural de Chile.

En la segunda ronda de parlamentos, se eligió a quienes representarían a las organizaciones convocadas en el proceso de deliberación interna, para lo que se promovió una forma de

trabajo en grupos más pequeños. En dicho ejercicio se contó en algunos casos con la presencia de asesores(as), según lo solicitara la comunidad. La elección de representantes no solo fue una forma concreta de cumplir con la normativa vigente en materia de la Consulta Previa del CNCA, sino que permitió consolidar una forma de trabajo más eficiente para el análisis detallado del documento con grupos más pequeños, delegados por sus comunidades.

En la tercera ronda de parlamentos se continuó revisando el borrador de la indicación sustitutiva. Esta vez, las organizaciones trabajaron con el apoyo de abogados y asesores. En este momento del proceso, hubo en algunos casos avances en cuanto a recomendaciones que podían ser incluidas en el cuerpo de propuestas que la comunidad elaboraría. Además, en esta fase se eligieron a los(as) representantes de cada territorio para el diálogo regional.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

La fase de deliberación interna, previa al encuentro regional, contó con el apoyo logístico de parte del Consejo Regional de Cultura. Estas jornadas se realizaron en sedes sociales de las organizaciones y también en las casas de los *longko*, contando en todos los casos, tal como contempla la normativa vigente, con el apoyo de asesores solicitados por las organizaciones.

Algunos grupos se reunieron hasta tres veces, mientras que otros solo una vez, debido a que esta etapa coincidió con el comienzo del verano, fecha en la que algunas familias mapuche acostumbran a viajar al sur a sus tierras de origen.

Hacia fines de febrero y durante la primera quincena de marzo del 2015 las reuniones de deliberación interna se hicieron más

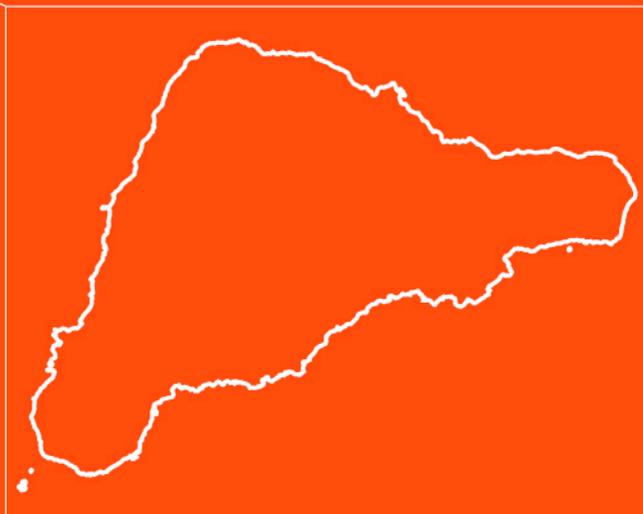
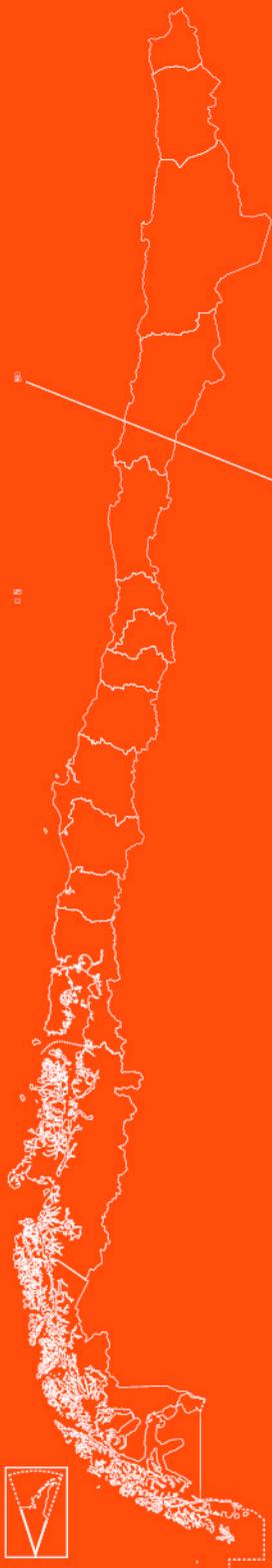
seguidas, reuniéndose los sábados y domingos y algunas veces durante la semana pues faltaba tiempo para llegar con una propuesta al 15 de marzo.

### **g) Diálogo**

Para abordar esta etapa el equipo regional de la consulta tuvo que enfrentar la exigencia de cada territorio convocado de realizar el encuentro en sus propias localidades. Más que un problema en sí mismo, esta situación representó la legitimidad alcanzada por la consulta en la región. Finalmente, tras las negociaciones y la búsqueda de un acuerdo se decidió realizar el evento en la comuna de Quillota, determinación a la que se llegó luego de varias conversaciones con los(as) representantes indígenas de la región.

La metodología utilizada fue la recomendada por el equipo nacional, que proponía que cada provincia presentara sus propuestas y luego realizar el diálogo con el Consejo Regional, para que surgiera desde ahí un documento de acuerdo regional.





Pueblo indígena  
en la región

Rapa nui



## **vii. Proceso de Consulta Previa en el territorio de Rapa Nui**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

El territorio de Rapa Nui, cuna del pueblo del mismo nombre, ha sido considerado desde siempre como un territorio especial para el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Para el proceso de la Consulta Previa y el posterior trabajo con las organizaciones de pueblos originarios, la isla fue considerada como una región más, no obstante reconocer en todo momento la dependencia administrativa que tiene con la Región de Valparaíso.

La Consulta Previa del CNCA en el territorio Rapa Nui se desarrolló entre los meses de septiembre del 2014 y marzo del 2015, realizándose un total de cinco encuentros, en los que participaron 350 personas de la comunidad, interesadas en manifestarse respecto del tema de la creación de la institucionalidad cultural. Cabe señalar que en este territorio, por su especial conformación, se superponen dos tipos de organización: los referentes de tipo sociopolítico y funcional y la organización más tradicional, conformada por las redes de parentesco estructuradas en los clanes familiares o *hua' ai*.

Otro elemento a destacar es que al momento de desarrollarse la consulta, el ambiente en Rapa Nui estaba tensionado políticamente producto de una serie de factores coyunturales relacionados principalmente con el tema de la migración, el conflicto referido a la administración del Parque Nacional de la isla y la presentación en la isla de la Reforma Educacional.

Como en todas las demás regiones del país, el proceso de la Consulta Previa del CNCA en Rapa Nui estuvo también condicionado por la consulta desarrollada en paralelo por el Ministerio de Desarrollo Social, lo que sobre exigió a la población de este territorio y resultó ser determinante para la participación efectiva de las personas en ambos procesos.

Todos estos factores afectaron inicialmente la confianza y la convocatoria. Junto con ello, una de las organizaciones formales más prominentes que existen en la isla, el Parlamento Rapa Nui, se manifestó explícitamente en contra de la realización de cualquier tipo de Consulta en la isla.

*Ante las condiciones descritas, la estrategia política se basó en abordar la consulta aplicando en todo momento el principio de la buena fe, el que se explicitó en la isla a la hora de realizar el trabajo de despliegue de información y convocatoria personalizada con las organizaciones, una figura que se priorizó por sobre las reuniones masivas.*

En el marco de estos encuentros y considerando el bajo interés en participar, el equipo a cargo del proceso propuso realizar la consulta mediante la aplicación de un cuestionario escrito, el que dado el tamaño y estructura social de la isla, tuvo la garantía de poder llegar a toda la población y a los liderazgos socioculturales más importantes. Este instrumento se basó en una serie de preguntas



orientadas a la creación del ministerio y los temas que deberían aparecer en el documento borrador de la indicación sustitutiva, considerados como temas relevantes para el pueblo rapa nui.

En definitiva, la Consulta Previa adquirió en este territorio una estructura algo distinta a las otras regiones, en lo que respecta al desarrollo y características de su convocatoria, al flujo de sus etapas y a la forma como se estructuró la participación del pueblo rapa nui. Pese a todo, se pudo consensuar un acta que contuvo todos los comentarios y posturas recogidas de la población respecto a la materia consultada. Todo ello, teniendo como referente primordial la aplicación de los principios contenidos en el Convenio n° 169 referidos a la buena fe y a la aplicación del Convenio de una forma apropiada según las circunstancias (art 6° n° 2).

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

El Consejo Regional de Cultura de Valparaíso, de la cual depende administrativamente la isla para efectos del Consejo de la Cultura, contrató a Carolina Hotu Hey para asumir el rol de coordinación de la consulta en la isla, tomando en consideración su experiencia anterior en este tipo de procesos y su amplio conocimiento y validación dentro del territorio.

El trabajo de coordinación se dispuso materialmente en dependencias de la oficina de enlace que el Consejo de la Cultura mantiene en la isla, incorporándose al equipo la abogada Isadora Villegas para apoyar la gestión de la consulta. Al igual que otras experiencias, el apoyo de la directora regional fue determinante para el avance del proceso de la Consulta Previa en Rapa Nui.

Una vez conformado el equipo regional, este viajó a Santiago para asistir a la Jornada Nacional de Capacitación Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de OIT, entre el 5

y 6 de agosto del 2014, con el fin de prepararse metodológica y operativamente para el proceso.

### **c) Convocatoria**

En una primera instancia se enviaron cartas certificadas y la encargada regional del proceso convocó a autoridades locales y personas clave, por ejemplo a la gobernación, a la municipalidad, al Consejo de Ancianos, al Parlamento Rapa Nui y las juntas de vecinos, a reuniones informativas sobre el proceso.

Se realizaron además acciones paralelas para convocar a la población al proceso, como el uso de avisos radiales a través de la radio Manukena y la forma más efectiva de todas en este territorio, la invitación interpersonal directa. Toda las comunicaciones fueron realizadas en español y en idioma rapa nui.

### **d) Planificación**

A partir de este primer proceso de socialización, en la primera etapa de la consulta se acordó con los(as) convocados(as) la forma operativa en la que esta llevaría a cabo. El acuerdo consensuado, tomando en consideración las circunstancias contextuales descritas al comienzo, fue la aplicación de un cuestionario que plasmara los temas más importantes emanados de las primeras reuniones efectuadas con las organizaciones y liderazgos relevantes de la isla respecto de la materia en consulta.

Durante todo el proceso se llamó a participar a la comunidad de manera abierta, no necesariamente a las organizaciones, sino que a todo el que estuviera interesado(a) en hacerlo, metodología concordante con el modo en que se han realizado hasta ahora los procesos de consulta en Rapa Nui.

## e) Entrega de información y difusión

El primer encuentro, convocado en septiembre del 2014, tuvo como objetivo informar y presentar el borrador de indicación sustitutiva de manera completa, reunión en la que estuvo presente la directora regional del Consejo Regional de Valparaíso, Nélida Pozo. Con posterioridad se realizaron reuniones en las que se presentó el borrador en un formato resumen, adaptado a la realidad rapa nui, y se solicitó a los(as) participantes que respondieran el cuestionario, el que había sido revisado y ajustado, respondiendo a las sugerencias de los(as) convocados(as) de una forma resumida y concisa, pero sin obviar las temáticas más relevantes en materia cultural para el pueblo rapa nui. La convocatoria a estas reuniones se hizo extensiva a todo(a) ciudadano(a) rapa nui que quisiera participar.

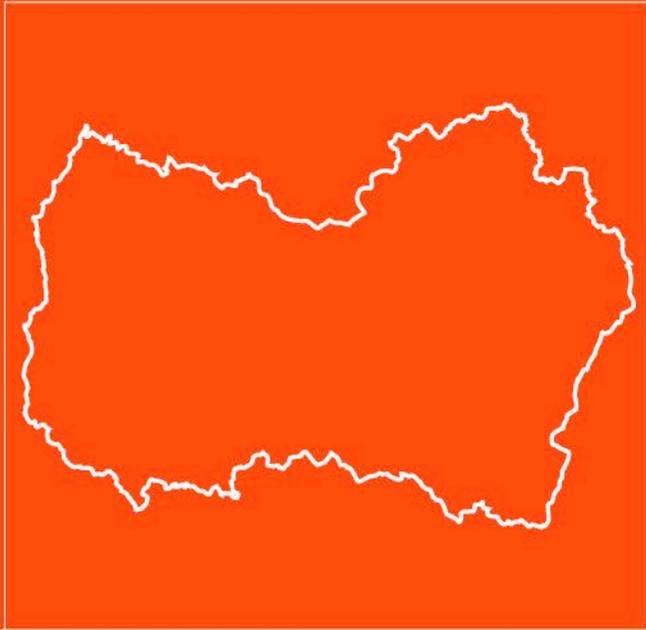
## f) Diálogo

A diferencia de lo acontecido en las otras reuniones, los(as) representantes rapa nui demandaron opinar en todo momento ante los(as) representantes del Estado, situación generada por



el contexto antes descrito, el que explica por qué el proceso para la creación de la institucionalidad cultural habría representado una instancia de menor relevancia política en relación a otras coyunturas.

Finalmente, las organizaciones y actores relevantes que participaron de la consulta, eligieron a tres delegados para asistir al encuentro nacional realizado en Valparaíso. Otras dos personas no nominadas se sumaron a la delegación, financiando su traslado y participación.



Pueblos indígenas  
en la región



Mapuche



**viii. Proceso de Consulta  
Previa en la Región del  
Libertador General  
Bernardo O'Higgins**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

La población mapuche, el único pueblo representado en el proceso de esta región, está compuesta en su mayor parte por familias que han migrado a este territorio desde sus comunidades de origen, ubicadas en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Estas familias llegaron a la Región de O'Higgins impulsados básicamente por la oferta laboral abierta por el rubro frutícola, hecho que ha derivado desde migraciones temporales a permanentes, particularmente en las últimas décadas.

La Consulta Previa del CNCA en la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins se desarrolló entre octubre del 2014 y febrero del 2015, a través de la Mesa Regional Mapuche, la cual reúne a representantes de la mayoría de las organizaciones indígenas presentes en la zona, realizándose en total nueve jornadas de trabajo en distintos lugares de la región.

A la totalidad del proceso regional asistieron 173 personas representantes de 13 organizaciones mapuche en la región: Newen Pu Zomo, Agrupación Mapuche We Rayen Mapu, Organización Mapuche Nahuel Mapu, Asociación Indígena Antu Rayen, Agrupación Mapuche Folil Mapu, Agrupación Indígena Ñuke Mapu, Agrupación Newen Mapu, Asociación Indígena Rayen Pewen, Organización Comunidad Mapuche We Folil, Organización Taiñ Monguen, Agrupación Social y Asociación Epu Newen, Agrupación Rayen Foiye y Organización Mapuche Kiñe Fvxa Newen.

La Mesa Regional Mapuche de O'Higgins funciona desde el año 2009 y al momento de la Consulta Previa del CNCA estaba compuesta por 12 organizaciones mapuche,<sup>1</sup> por lo que se le considera

<sup>1</sup> En la región hay cerca de 17 organizaciones mapuche y no se encontraron ni aparecieron otras organizaciones

representantes de otros pueblos durante el proceso.



una instancia de alta representatividad para la interlocución con distintos servicios públicos de la región. Dichas organizaciones se radicaban principalmente en las provincias de Cachapoal y Colchagua. Los(as) 15 representantes de la Mesa se reunían regularmente, en el periodo de la Consulta Previa, en la ciudad de Rancagua y mantenían directa relación con la intendencia y las secretarías regionales ministeriales de todos los sectores.

Fue a través de esa vía que la dirección regional del Consejo de la Cultura estableció los primeros vínculos con las organizaciones al momento de iniciar la convocatoria para el proceso. El que existiera una relación anterior ya establecida entre la Mesa Mapuche y la institucionalidad regional, facilitó las gestiones y permitió una relación ágil entre la encargada de la consulta del Consejo y las organizaciones indígenas de la región. Por otra parte, la Mesa ya había hecho propuestas concretas en el ámbito de la cultura, así como en otras áreas.

Tal como en las demás regiones, en esta el proceso se organizó tomando como referentes el decreto supremo n° 66 en lo adminis-

trativo y el Convenio n° 169 de la OIT para el ordenamiento de los estándares internacionales que orientan los procesos de Consulta Previa. Asimismo, tal como en otros territorios, en O'Higgins también se planteó como una reivindicación transversal, sobre todo en las primeras reuniones, la derogación del mencionado decreto supremo.

La metodología de las reuniones se definió de común acuerdo entre el Consejo Regional de Cultura y las organizaciones y sus representantes en la primera reunión de planificación, privilegiándose la modalidad de parlamento abierto; no obstante, los(as) representantes de las organizaciones indígenas regionales establecieron la mediación de un *werken*, el que se convirtió en vocero del grupo.

De esta forma, el *werken* estuvo autorizado por sus referentes para emitir opinión en representación de todos. En la medida que se fue generando confianza, representantes y personas individuales que asistieron a las reuniones o parlamentos, fueron opinando libremente, lo que no obstaculizó la representatividad de la figura del *werken*.

En cumplimiento de los lineamientos emanados desde la coordinación nacional del proceso, al principio de cada reunión se pidió el consentimiento a los(as) asistentes para realizar un



registro fotográfico y audiovisual. La mayoría de las reuniones tuvo la duración de una jornada completa, desde las 10:00 hasta las 17:00 horas, lo que permitió avanzar rápidamente en las etapas.

Actuaron como observadores visados por las organizaciones, la Universidad Autónoma de Chile y las estudiantes de postgrado, Sheila Fernández Miguez y Mireia Echeverría Casals.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

La consulta tuvo una duración efectiva de cinco meses, contados desde la primera reunión de planificación que se realizó el 4 de octubre del 2014, en el Centro Cultural de Machalí, hasta el diálogo regional y cierre del proceso, realizado el 14 de febrero del 2015 en Rancagua. Se concretaron nueve parlamentos: seis encuentros de planificación y entrega de información, un encuentro de deliberación interna y dos encuentros de diálogo regional.

La dirección regional de O'Higgins, contrató al comienzo del proceso a la licenciada en artes, María José González, como la encargada de la Consulta Previa en la región, asignándosele funciones como la generación de contactos y primeros vínculos con las organizaciones, además de la organización administrativa.

Al igual que en otras regiones, en O'Higgins se constituyó una Secretaría Ejecutiva de Consulta liderada por la entonces directora regional, María Verónica Atton, y coordinada por María José González. Participaron también de esta instancia el coordinador del Departamento de Ciudadanía Cultural y profesionales de las áreas de Patrimonio, Educación Artística y Planificación. El equipo de la consulta recibió de ellos apoyo técnico, administrativo y ayuda para la gestión de reuniones, así como apoyo en la redacción de actas y registros.

Una de las primeras actividades en las que participó el equipo fue la Jornada Nacional de Capacitación de Equipos Regionales Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio 169 OIT, realizada el 5 y 6 de agosto del 2014 en el Centro Cultural GAM, en Santiago.

Asimismo, y con el propósito de llegar a todas las organizaciones y personas indígenas residentes de la región, el equipo se contactó con los 33 encargados de cultura de los municipios de la zona, mediante oficios dirigidos a los(as) alcaldes(as). Por esta vía se solicitó facilitar información sobre registros de organizaciones o personas indígenas residentes en sus comunas, proceso mediante el cual se identificaron las mismas organizaciones representadas en la Mesa Regional Mapuche, salvo una única organización que no estaba asociada.

Se efectuaron, entonces, reuniones informativas entre la Mesa, la directora regional del Consejo Regional de Cultura y la coordinadora de la consulta, para explicar de qué se trataba el proceso e invitarles a participar. La recepción fue positiva, por lo que se decidió invitar a las bases, a través de los propios representantes participantes de la Mesa.

### **c) Convocatoria**

En el proceso de convocatoria, aun sabiendo que las organizaciones identificadas en la Mesa Regional Mapuche constituían el universo participativo, se solicitó apoyo a los municipios y gobernaciones. Para ello se enviaron afiches e invitaciones virtuales con el propósito de ser distribuidas entre sus propios listados.

El 1 septiembre del 2014 se envió a la Mesa un oficio remitido por la directora regional y dirigido a todas las organizaciones agrupadas en dicha instancia. Esta invitación fue entregada por

mano, directamente por la autoridad. La relación que se estableció con los(as) representantes fue siempre directa, aunque también se sumaron los medios formales previamente mencionados.

### **d) Planificación**

Los encuentros se realizaron de acuerdo al protocolo de recomendaciones entregado por el nivel central. Este documento sugería establecer reuniones respetuosas con las costumbres y generar decisiones consensuadas con los pueblos participantes. El protocolo también aconsejaba que los encuentros se efectuaran ordenados en una estructura circular, para propiciar que todos y todas los(as) asistentes se pudieran mirar mientras se debatía.

La primera reunión de planificación con la Mesa Regional Mapuche de O'Higgins contó con la intermediación del *werken* delegado de la Mesa Regional Marco Catricura, quien desempeñaba el rol de comunicar a la autoridad regional las opiniones de los(as) asociados(as) a la Mesa. Catricura desempeñó este rol durante gran parte



del proceso, aunque, al aproximarse la etapa final de la consulta, la representación de la Mesa la asumió Ximena Vega Rellao.

Adicionalmente, al ir avanzando el proceso y por sus propias características, las personas comenzaron a tener mayor participación directa, sin intermediación en las reuniones.

Desde un primer momento se distribuyó en varios formatos el documento borrador que contenía la indicación sustitutiva. Al inicio de la consulta el texto se entregó impreso; también se leyó y comentó para que todos los(as) asistentes pudieran conocer en detalle su contenido; finalmente, la asesora jurídica de las regiones de O'Higgins y Maule explicó el documento con una metodología expositiva.

Durante la primera etapa del proceso las organizaciones de la Mesa Mapuche, solicitaron la guía sociocultural del *kimche* Joel Maripil, cantante y músico tradicional proveniente de la comunidad mapuche-lafkenche de Kechukawin, comuna de Puerto Saavedra, quien fue escogido por los(as) representantes regionales debido a su conocimiento del territorio y las formas culturales tradicionales mapuche.

De esta forma se procedió considerando las características socioculturales de la región, en la que no todas las personas que pertenecen a las organizaciones tienen un vínculo directo con la historia y cultura tradicional mapuche. En vista de ello, requirieron de un refuerzo legitimado por la dirigencia. El rol del *kimche* en este caso fue enseñar acerca de la cosmovisión mapuche, tema que según los(as) representantes, les serviría de guía para la toma de decisiones correctas a la hora de plasmar sus observaciones al proceso.

Durante esta etapa también se revisó el Convenio n° 169 con la ayuda de la asesora jurídica de la región.

## **e) Entrega de información y difusión**

La difusión del proceso de la consulta se llevó a cabo informalmente en la región a partir de su anuncio por resolución exenta publicada por la autoridad del Consejo de la Cultura, el 16 de junio del 2014. Entre mayo y diciembre del 2014 se registran publicaciones de nivel nacional y regional en algunos diarios *online* como *El Tipógrafo*, *El Rancahuaso*, *Rengo en la Noticia*, *El Urbanorural*, *vi.cl*, *La Noticia* y *Tu ciudad virtual*. También se utilizaron plataformas como *twitter* y *fan pages* de Facebook del Consejo Regional de Cultura.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

La etapa de deliberación interna estuvo asesorada por Alihuen Antileo, quien se desempeñó como asesor jurídico para apoyar la elaboración de observaciones al borrador de la indicación sustitutiva. Antileo es egresado de Derecho y tiene vasta experiencia en la defensa de los derechos del pueblo mapuche, mediante la dirigencia y asesoría en distintos procesos de esta índole.

Esta reunión se realizó el mes de enero, a puertas cerradas, según decisión adoptada por la dirigencia. En ella, los(as) representantes de los pueblos trabajaron sobre el documento previamente revisado en la etapa anterior. De este trabajo surgió una propuesta que se tradujo en un documento sobre modificaciones y consideraciones del futuro ministerio.

## **g) Diálogo**

El diálogo regional se realizó durante febrero del 2015, y al proceso asistieron 15 representantes de 11 organizaciones, más el asesor jurídico. Por parte del Consejo Regional de la Cultura asistieron 13



funcionarios(as) liderados por la directora regional. Se realizaron dos reuniones, una de diálogo propiamente tal, y otra de diálogo y cierre del proceso.

La etapa del diálogo regional consistió en tres momentos: el *llepipun* o ceremonia rogativa, una revisión de las propuestas y el diálogo acerca de las mismas, y una comida compartida al término de la reunión. Los(as) representantes presentaron el documento de propuestas, abordando cada punto de la medida consultada; a su vez, la directora regional planteó la posición del Consejo Regional, cuyos lineamientos habían sido previamente sugeridos desde el nivel central de Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura, ejercicio que se verificó hasta llegar a acuerdos en cada punto. El trabajo se realizó por tema, separando aquellas materias de competencia del Consejo y las que estaban fuera del alcance de la institución, las que fueron igualmente consignadas en acta.

A partir de esta reunión se generó un documento con los acuerdos, disensos, compromisos programáticos y temas derivables a otras instituciones del Estado. Finalmente, se acordó realizar una reunión de entrega del documento final en la sede del Consejo

Regional, para así realzar el trabajo conjunto. En esa reunión las organizaciones entregaron también, previa deliberación interna, los nombres de sus representantes para el encuentro nacional a realizarse en Valparaíso.

En relación al trabajo institucional, el proceso permitió consolidar una relación de trabajo conjunto, lo que ha significado que desde el retorno del encuentro nacional en Valparaíso, se han mantenido relaciones entre la Mesa y el Consejo Regional.



Pueblo indígena  
en la región



Mapuche



## **ix. Proceso de Consulta Previa en la Región del Maule**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

La Consulta Previa del CNCA en la Región del Maule se inició en su etapa informal en agosto del 2014, la etapa anterior a los parlamentos, y finalizó el 6 de marzo del 2015 con la entrega por parte de los(as) representantes de las organizaciones mapuche de propuestas para la formación del Ministerio de la Cultura a la entonces Ministra Presidenta del Consejo de la Cultura, Claudia Barattini, y a las autoridades políticas regionales y a los legisladores representantes de la región en el Parlamento.

Como en todas las regiones, la Consulta Previa fue impulsada y apoyada por todo el equipo del Consejo Regional de la Cultura, involucrando a distintos(as) funcionarios(as) en las diversas tareas que se requirieron para cumplir con este desafío.

Se desarrollaron un total de 27 reuniones o parlamentos, en los que participaron un total de 491 personas, todas pertenecientes al pueblo mapuche. Se debe considerar que la conformación sociodemográfica del pueblo mapuche en esta región es de carácter mixto, ya que se cuenta con una población indígena autóctona de la región, heredera de los antiguos pueblos de indios coloniales, además de otro sector de población, hoy en franco aumento, correspondiente a migraciones recientes desde las regiones del sur, derivadas de la oferta laboral regional proveniente del rubro frutícola.

En la etapa de planificación se optó por realizar reuniones en 7 territorios, que son los que concentran una mayor presencia de organizaciones mapuche, además de tener buena conectividad con las comunas vecinas. Las etapas de información y deliberación interna se organizaron por provincia. En cada oportunidad, se consensuó con los(as) representantes presentes el lugar donde se realizaría la siguiente reunión. En el caso de Maule norte, se

definió un quinto lugar de reunión considerando la extensión del territorio.

El número total de organizaciones que participó en el proceso fue de 16, las que figuran en los registros con dirección en Curicó, Molina, Vichuquén, Licantén, Curepto, Talca, Linares, Cauquenes, Constitución y Empedrado.

Cabe señalar que la Asociación Indígena Quitral Mapu, de la comuna de Licantén, que agrupa a familias pinkunche-lafkenche, se excusó de participar en el proceso de la consulta debido a la necesidad de priorizar, según afirmaron, “las labores del mar”<sup>1</sup>. A pesar de no haber podido participar en las reuniones, la asociación hizo llegar al Consejo Regional una reseña que da cuenta de sus orígenes, de su forma de relacionarse internamente, de habitar en el territorio y de su noción del patrimonio cultural, el que esperaban fuese considerado en la forma que adquirirá la nueva institucionalidad cultural del Estado.

En Maule, como en todo el país, de forma casi paralela al proceso del Consejo de la Cultura, se había iniciado el proceso de Consulta Previa del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Esta situación, si bien implicó agilizar el trabajo de convocatoria, pues las organizaciones convocadas a ambos procesos eran las mismas, a su vez se consideró como una oportunidad para el Consejo Regional, pues pudieron acompañar al equipo del MDS en sus reuniones con organizaciones mapuche y en cada una de ellas tuvieron un espacio para presentar al Consejo de la Cultura y anunciar la consulta que estaba por iniciarse.

A partir de lo observado por el equipo regional acerca del proceso del MDS, se constató que no se estaban incluyendo allí una serie de territorios y organizaciones lejanas a la capital regional. En este

<sup>1</sup> Referencia a carta enviada por la Asociación Quitral Mapu al entonces Director Regional del CRCA del

Maule el 22 de diciembre de 2014.

sentido, las orientaciones que se recibieron desde el nivel central ponían énfasis en propiciar en todo momento el desarrollo de una consulta amplia, que llegara a todos los territorios donde existiesen organizaciones y que se buscara allí llegar al máximo de instancias de los pueblos indígenas.

Se planeó entonces trabajar en ocho de las 30 comunas que componen la Región del Maule, decisión tomada en base a la mayor presencia de organizaciones (asociaciones y comunidades) indígenas según registros de la Conadi y de las municipalidades respectivas. De esas comunas, tres pertenecían a Maule norte y cuatro a Maule sur, y además de tener registro de población mapuche, también ofrecían mejor conectividad con las comunas aledañas, en caso de que hubiese más personas u organizaciones indígenas dispuestas a participar. Las ocho comunas fueron Curicó, Vichuquén, Talca, Linares, Cauquenes, Constitución, Molina y Curepto.

La apuesta del Consejo Regional fue desplegarse en el territorio, por lo que el primer lineamiento estratégico fue evitar concentrarse en Talca. Para ello se desarrolló un proceso inclusivo que convocó a organizaciones formales, informales y a cultores indígenas. Gracias a estos esfuerzos, se logró incluir a cinco nuevas organizaciones que no figuraban en los registros de Conadi.

La metodología y las etapas desarrolladas siguieron las orientaciones entregadas por el nivel central, respetándose el número de reuniones, la secuencia y el guion propuestos desde esa instancia; no obstante, varios aspectos metodológicos se ajustaron a las condiciones señaladas por los(as) representantes del pueblo mapuche que estaban dispuestos a participar, las que estaban relacionadas con el traslado de los días de reunión a los fines de semana y la modificación de la duración de las reuniones de planificación de medio día a todo el día.

Otro elemento metodológico que caracterizó la consulta en la región, fue que la etapa de planificación se realizó en los

ocho territorios, en los que había registro de comunidades y asociaciones mapuche, mientras que las siguientes etapas se realizaron por provincia, con la participación de las directivas de las organizaciones.

Inicialmente, la programación de las actividades consideraba reuniones simultáneas en los distintos territorios; sin embargo, solo se desarrolló de esta manera en la etapa de planificación, pues luego de evaluar esta forma de trabajo el equipo de la consulta decidió modificar la programación y no realizar reuniones simultáneas, dado que implicaba movilizar más personal, aumentando considerablemente los costos logísticos.

En la región se desempeñaron como observadores del proceso entidades tales como el Instituto Profesional Los Lagos, la ONG Surmaule y Servicio País, las que fueron convocadas por el Consejo Regional para participar únicamente en las etapas de planificación e información.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

Los eventos realizados en la Región del Maule fueron 27, de los cuales aproximadamente la mitad correspondió a reuniones de planificación. Luego de esta primera etapa la organización de los encuentros se efectuó por provincia, finalizando el proceso con tres eventos regionales sucesivos en los que se elaboró la propuesta de la región.

El antropólogo Camilo Farías asumió el 25 de julio del 2014 el cargo de coordinador de la consulta en la región, siendo elegido en función de su experiencia de trabajo con comunidades pehuenche en Alto Biobío. Una vez asumidas sus funciones y dado el volumen de trabajo, se solicitó a mediados de septiembre, contar con un apoyo profesional, cargo que asumió Hugo Reyes, con experiencia de trabajo de terreno en la región.



Otra medida implementada por el Consejo Regional de Cultura fue la creación de la Secretaría Ejecutiva Regional para llevar a cabo el proceso, instancia que estuvo encabezada por el entonces director regional, Edgardo Cáceres, y por el coordinador de la consulta, e integrada por representantes de los distintos departamentos de la dirección regional.

La inserción del coordinador se inició con su participación en la capacitación nacional en Santiago, ocurrida la primera semana de agosto del 2014. A dicha jornada asistió el director regional, el coordinador de la consulta, la coordinadora regional del Departamento de Ciudadanía y la jefa de gabinete. La inducción tuvo como propósito dar a conocer el proceso paso a paso a los equipos regionales.

La primera tarea del coordinador de la consulta consistió en estudiar a cabalidad los documentos relacionados enviados desde el nivel central. Posteriormente, se elaboró la programación y se acordó el cronograma, dándose paso al reconocimiento del territorio y del estado de las agrupaciones mapuche, siendo el propósito inicial de los primeros contactos generar confianzas con las organizaciones mapuche, factor clave para todo el proceso.

El coordinador se integró a un equipo que ya había decidido los lineamientos generales para desarrollar la consulta en la región. En este sentido, se encontró con una territorialización ya elaborada, preparada por la coordinadora del Departamento de Ciudadanía, el director regional y el periodista institucional. Dicha configuración territorial consideraba ocho comunas que concentraban población indígena y que además cumplían la condición de tener una buena conectividad con las comunas aledañas.

Entre agosto y septiembre el equipo realizó un trabajo en terreno para conocer cabalmente la región y los territorios donde residen las diversas organizaciones y las personas que se esperaba que participaran en la consulta. Basándose en el registro de la Conadi y la información que tenían el MDS y los municipios, se generó un listado de organizaciones por comuna y se tomó contacto con cada dirigente para informarles e invitarles a participar en el proceso de Consulta Previa del CNCA.

### **c) Convocatoria**

La convocatoria realizada por el Consejo Regional de Cultura consistió en un mensaje del director regional llamando a participar; se emitieron cuñas en radios regionales y se agregaron insertos en diarios de circulación regional, como *El Centro* de Talca y *La Prensa* de Curicó. También se empleó el envío de cartas certificadas.

Los municipios apoyaron diligentemente la convocatoria y el desarrollo de la consulta. De hecho, muchas de las reuniones se realizaron en sus dependencias. Hubo una constante rotación de personas en las primeras jornadas, sin duda debido a la relativa novedad del proceso para las organizaciones indígenas. Sin embargo, tras la etapa de planificación, una vez informadas las líneas fundamentales de la medida, se constituyó un grupo más estable de participantes.

## **d) Planificación**

La etapa de planificación regional se realizó entre el 8 de octubre y el 8 de noviembre del 2014. En ella los pueblos solicitaron hacer un diseño minucioso de todos los aspectos y tiempos requeridos para involucrarse cabalmente en el proceso de la consulta, de modo de asegurar que este se realizara siempre considerando su opinión.

En un comienzo asistieron a las reuniones cerca de ocho personas del Consejo Regional: el Director Regional, el periodista y otros miembros del equipo. Sin embargo, durante la segunda semana, entre el 8 y el 10 de octubre, el equipo regional se desplegó en ocho comunas, lo que implicó hacer encuentros paralelos, que demandaron mayores recursos, es decir, más funcionarios y transporte.

En esas primeras jornadas se planificó en conjunto cómo se desenvolvería a futuro el proceso y se definió acerca de la presencia de traductores(as) o intérpretes. En Molina, Linares y Constitución los(as) participantes solicitaron el apoyo de un traductor, siendo estas zonas, paradójicamente, las que poseen menor cantidad de hablantes de lengua mapuche. Si bien solo hubo traductores en las segundas reuniones, luego los mismos participantes señalaron que no sería necesario continuar con este apoyo.

La metodología de las reuniones fue la conversación en una estructura semicircular, privilegiando el servicio de alimentación con pertinencia sociocultural, aspectos que habían sido sugeridos desde el nivel central y siempre en conformidad con los(as) participantes. Todos los acuerdos, por más operativos que fueran, se fueron generando a partir del diálogo y acuerdo.

Los primeros encuentros fueron fijados por el Consejo Regional, favoreciendo los días y horas laborales. Frente a esta propuesta los(as) participantes manifestaron su complicación, dado que

para muchos significaría solicitar permisos en sus trabajos. En una muestra del espíritu de la buena fe, el equipo regional acogió dicha solicitud y desde ese momento todas las reuniones se programaron durante los fines de semana. El cambio de días implicó para el equipo el desafío de buscar espacios que estuvieran disponibles esos días, en particular los domingos. Asimismo, las reuniones iniciales programadas en días de semana, se habían planeado para comenzar a las 8:30 a.m., extendiéndose hasta mediodía. Sin embargo, en estas jornadas los(as) participantes decidieron reunirse un día completo, en lugar de dos días de media jornada.

Tal como ocurrió en el resto de las regiones, en los primeros encuentros la conversación se complejizó, pues se repitió el esquema de juicio político de parte de las organizaciones hacia el Estado en su conjunto, en función de las demandas históricas y el descontento del pueblo mapuche, más allá de la medida específica en consulta.

El equipo central había previsto esta situación y por ello se desarrolló una estrategia, que no era otra más que escuchar los reclamos, tomar acta y derivar los que correspondieran a otros servicios del Estado y enseguida presentar —previo consenso con los(as) convocados(as)— la propuesta específica que el Consejo



de Cultura estaba consultando— mediante cuya aplicación se logró canalizar el diálogo hacia el proceso de la Consulta. Con el transcurrir del tiempo y una vez que las organizaciones internalizaron los alcances de la medida en consulta, se logró avanzar en la discusión.

### **e) Entrega de información y difusión**

La etapa de entrega de información y difusión se realizó en la región entre el 8 y el 26 de noviembre del 2014, proceso que contó con la asesoría permanente de la abogada regional del Consejo Regional, quien apoyó explicando los contenidos e importancia del Convenio n° 169 a las organizaciones. La entrega de información no estuvo únicamente relacionada con el Convenio y los contenidos de la consulta, sino también con aclarar qué es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes pues, como sucedió en otras regiones, se constató un relativo desconocimiento sobre la institución de parte de las organizaciones indígenas. Este ejercicio implicó involucrar a otros(as) funcionarios(as), tales como los responsables de los fondos concursables y del Departamento de Ciudadanía.

En esta etapa se realizaron cinco reuniones organizadas por provincias, más un quinto lugar, debido a las distancias. Así, entre el 20 de diciembre del 2014 y el 25 de enero del 2015, se desarrollaron encuentros en Linares, Talca, Curepto, Empedrado y Molina. Tanto el coordinador como el profesional de apoyo habían manifestado su disposición a seguir acompañando el proceso, sin embargo, muchas de las organizaciones manifestaron no necesitar del apoyo del equipo regional en esta instancia. No obstante, a medida que avanzaron en la discusión sobre la indicación sustitutiva, empezaron a requerir la presencia del Consejo Regional, por lo que solicitaron su apoyo entonces apoyo para la producción de las reuniones.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

La deliberación interna se organizó provincialmente, generándose reuniones que se llevaron a cabo en Talca, Curicó, Lleco, Molina y Vichuquén, los fines de semana, dos veces al mes. Durante este proceso, se solicitó ocasionalmente la presencia del equipo de la consulta, fundamentalmente para responder preguntas o aclarar dudas. Todos los encuentros tuvieron un formato similar, esto es, lectura de las indicaciones y posterior respuesta de la abogada del Consejo Regional a las dudas suscitadas, luego de lo cual los(as) representantes realizaban sus observaciones.

## **g) Diálogo**

El 14 de febrero del 2015 se realizó un diálogo de interno para elaborar la propuesta regional, jornada que convocó a 20 personas elegidas por los territorios. En esta reunión se compartieron los resultados del trabajo de Maule norte, sur y centro, para luego avanzar en elaborar una sola propuesta. Luego se eligieron a los(as) representantes que irían a Valparaíso al encuentro nacional.

Los(as) dirigentes consideraron que era pertinente generar un evento para comunicar los resultados del proceso y así posicionar ante las distintas autoridades sus propuestas para la discusión en el Congreso. Por esta razón, el 6 marzo del 2015 se realizó un encuentro regional en Talca, el que contó con la presencia de la entonces Ministra Claudia Barattini, diputados y senadores de la zona, el intendente regional, gobernadores provinciales, los consejeros regionales, los miembros del Consejo Regional de la Cultura y las Artes y el jefe de la Unidad de Pueblos Originarios, José Ancan, coordinador nacional del proceso de la Consulta Previa del CNCA.



Pueblo indígena  
en la región

Mapuche



## **x. Proceso de Consulta Previa en la Región del Biobío**

## a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas

El proceso de la Consulta Previa del CNCA en la Región del Biobío tuvo una duración de cerca de seis meses; se inició el día 30 de septiembre del 2014 con un encuentro en la ciudad de Concepción, y concluyó el 6 de marzo del 2015, a orillas del lago Lleu Lleu, en la comuna de Tirúa, con un encuentro regional destinado a discutir las propuestas regionales que posteriormente los(as) representantes elegidos llevarían al encuentro nacional de Valparaíso.

Tal como sucedió en el resto de las regiones, en Biobío el tiempo de duración real del proceso se amplía si se considera la fase previa de relacionamiento con las organizaciones, realizada por los equipos regionales en un periodo de casi dos meses, con anterioridad a que se convocara la primera reunión de información formal del proceso, a fines de septiembre del 2014.

En el tiempo formal de la consulta se realizaron un total de 48 encuentros, registrándose una asistencia aproximada de 1.365<sup>1</sup> personas pertenecientes a 364 organizaciones mapuche.

La Consulta Previa del CNCA en la región tuvo para las organizaciones un antecedente fundante en el anuncio realizado por la entonces Ministra Presidenta del Consejo de la Cultura, Claudia Barattini, quien en mayo del 2014, en un encuentro con organizaciones mapuche de la región dio a conocer la creación de la Unidad de Pueblos Originarios de la institución, visto como un primer avance en la construcción de un nuevo diálogo con los pueblos indígenas en el ámbito de la cultura.

Cerca de un mes después, el 16 de junio del 2014, por decisión de la presidenta Michelle Bachelet, se publicó en el Diario Oficial la

1 Este es un dato aproximado ya que en muchas reuniones de deliberación interna no se autorizó firmar listas de

asistencia. El dato se obtiene sumando las listas de asistencia disponibles en el expediente regional de Consulta.

resolución que dispuso la realización del proceso de la Consulta Previa del CNCA sobre el borrador de la indicación sustitutiva para la creación del nuevo Ministerio de Cultura.

Tomando en cuenta el particular contexto de relaciones interétnicas entre el Estado y el pueblo mapuche en la región, marcada en el último periodo por un alto grado de conflictividad en algunos sectores, una vez constituido el equipo regional de la consulta, la dirección regional decidió realizar un diagnóstico regional; como una forma de operativizar ese diagnóstico, se agendaron una serie de reuniones con actores mapuche relevantes del Biobío.

Esta serie de encuentros realizados con personeros(as) locales, como el alcalde de Tirúa, Adolfo Millabur, concejales de la comuna y el consejero regional de Conadi, Iván Carilao, tuvieron como objetivo recoger impresiones acerca de cómo desarrollar, en base a sus experiencias, los procesos de consulta en la región. En estos encuentros se puso en evidencia, tal como en las demás regiones, la desconfianza que generaba en las organizaciones indígenas la vigencia del decreto supremo n° 66.





El dato adicional de contexto fue la simultaneidad entre la Consulta Previa del CNCA y la del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), efectuada casi de manera paralela, complejizando aún más el escenario. El equipo regional, siguiendo los lineamientos emanados desde el nivel central, al igual que en otras regiones, buscó diferenciar ambos procesos, en atención a que se trataba de dos medidas legislativas diferentes.

El mensaje transmitido hacia las organizaciones fue que el decreto supremo n° 66 sería el piso del proceso del Consejo de la Cultura, mientras que el Convenio n° 169 sería el “techo”, consigna que, transmitida durante todo el proceso, pudo hacer eco en los(as) representantes, debido no solo a las características propias del proceso sino también al carácter no conflictivo que tenía el Consejo en el mundo indígena.

Para velar por el espíritu del proceso, el equipo creó una mesa de observadores regionales, formada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Universidad de Concepción, promoviendo la buena fe consagrada por el Convenio n° 169.

La metodología del proceso, tomó como referencias, además del Convenio n° 169 de la OIT, las directrices entregadas por el equipo nacional de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de Cultura. El protocolo de relacionamiento para llevar a cabo los encuentros o parlamentos sugería que cada contexto regional podía adaptarse al “contexto y características sociopolíticas de cada territorio”, de manera de otorgar pertinencia cultural al proceso que se llevaría a cabo, y planteaba la necesidad de un diálogo horizontal.

En el caso de la Región del Biobío se plantearon como principios rectores, el ejercicio oral y escrito del idioma mapudungun o *chedugun*, respetando a su vez las características territoriales en cada caso, para lo que se contó con el concurso de integrantes de la Academia Nacional de la Lengua Mapuche de la región.

De igual forma, se propició disminuir las barreras de acceso a la información, poniendo para ello, desde el primer momento, toda la información disponible sobre la mesa.

Asimismo se flexibilizaron los tiempos para llegar a acuerdos entre las partes, impulsándose como criterio rector que fuesen los propios pueblos los que en todos los casos decidieran quiénes serían sus representantes para la búsqueda de acuerdos.

Siguiendo el piso propuesto por los tiempos del decreto supremo n° 66, el equipo de la consulta estableció cinco etapas, previa aceptación de los(as) representantes, asunto que fue respaldado también por las indicaciones del protocolo construido por el nivel central.

Se planteaba en dicho documento que los encuentros debían seguir un formato de parlamento, concepto que en la región fue interpretado como *trawiin*, esto es, un espacio de diálogo

entre iguales, según los protocolos tradicionales mapuche. Se respetaron también las condiciones previas en cada *trawün*, muy sensibles para los comuneros de la región dadas las circunstancias del momento, como por ejemplo la ausencia de carabineros, el manejo acotado de la prensa para no incomodar a los(as) asistentes y la presencia constante de los observadores para garantizar la buena fe del proceso.

Los espacios físicos implementados para la conversación en los *trawün* se ordenaron de manera circular, favoreciendo un lugar en el que las autoridades tradicionales y la directora regional estuvieran cara a cara. Finalmente, el equipo de la consulta regional propuso a las organizaciones una relación en la que no se les tratase a ellos como *wingka* (palabra altamente despectiva, pues significa extranjero potencialmente peligroso), sino como *katripache* (gente de otro lugar), ello con la intención de promover un diálogo con respeto a la diferencia.

El proceso de la Consulta Previa del CNCA en la Región del Biobío se llevó a cabo en seis territorios,<sup>2</sup> los que en algunos casos se dividieron a su vez en subterritorios para la etapa de deliberación interna. Estos fueron:

1. Alto Biobío y Bajo Biobío (Alto Biobío, Santa Bárbara, Mulchén, Los Ángeles, Negrete, Quilaco y Cabrero). Se realizaron en total doce *trawün*, de los cuales ocho fueron de deliberación interna y uno de cierre.
2. Gran Concepción (Concepción, Coronel, Talcahuano, Penco, San Pedro, Chiguayante, Lota y Hualpén). Se realizaron en total siete *trawün*, cinco de los cuales fueron de deliberación interna.

2 Inicialmente propusieron 7 territorios, pero los(as) representantes Consultados de Bajo Biobío, en la primera reunión de planificación, propusieron realizar

los *trawün* junto con Alto Biobío, los que consultados por esta propuesta accedieron a realizar juntos el proceso.

3. Arauco norte (Arauco, Lebu, Los Álamos y Curanilahue). Se realizaron en total nueve *trawün*, siete de los cuales fueron de deliberación interna.
4. Cañete con cinco subterritorios (Paicaví costa, Cayucupil, Huape Antiquina, Huentelolén Peleco y Huentelolén costa). Se realizaron en total diez *trawün*, seis de los cuales fueron de deliberación interna.
5. Contulmo con dos subterritorios (Valle de Elicura y Contulmo Cerro). Se realizaron en total seis *trawün*, dos de los cuales fueron de deliberación interna.
6. Tirúa con tres subterritorios (Tirúa norte, centro y sur). Se realizaron en total cuatro *trawün* de los cuales uno fue de deliberación interna.

La Consulta Previa del CNCA en la región abarcó 22 de las 54 comunas; la provincia de Ñuble no fue considerada ya que se constató que en la base de datos de Conadi se indicaba que casi no había presencia de comunidades indígenas en ese territorio, apareciendo solo una comunidad registrada en la ciudad de Chillán, la que no fue posible contactar.



## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

Para desplegar el proceso en la región fue contratado un equipo compuesto por tres integrantes. Como coordinador asumió el egresado de antropología Yuri Daber, acompañado de dos encargados territoriales, Gloria Colipi para el territorio *lafkenche* y Pablo Torrens para el Bajo y Alto Biobío, y del encargado regional de patrimonio, Augusto González. Este equipo contó con el apoyo permanente de otros(as) funcionarios(as) del Consejo Regional de Cultura, conformándose una Secretaría Ejecutiva liderada por la directora regional, Marcia Orellana, y coordinada por Daber.

Como una forma de enfrentar de mejor forma el inicio del proceso, el equipo de la consulta asistió a la Jornada Nacional de Capacitación Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de OIT, que se realizó en Santiago el 5 y 6 de agosto del 2014, la que estuvo dirigida a los equipos responsables del proceso en las regiones con el fin de preparar metodológica y operativamente a los equipos regionales de la consulta.

La etapa de despliegue territorial e informativo en las comunidades, previa al inicio formal de las reuniones, se desarrolló durante el mismo mes de agosto del 2014. El equipo se propuso como primera tarea llevar a cabo una convocatoria general “persona a persona”, visitando a representantes de organizaciones y comunidades indígenas de toda la región. Para ello el equipo de la consulta se organizó territorialmente: Pablo Torrens estuvo a cargo de visitar a representantes en territorio *pehuenche* (Bajo y Alto Biobío), Gloria Colipi en territorio *lavkenche* (Cañete, Contulmo y Tirúa y Arauco Norte) y Yuri Daber en el Gran Concepción.

Para identificar a los(as) representantes con quienes tomar contacto, el equipo buscó “triangular información”, considerando los datos proporcionados por distintas fuentes, entre ellas, la base de datos de Conadi, la de unidades de pueblos indígenas de los municipios

y el conocimiento propio que el equipo de la consulta tenía de la realidad local. También, hubo coordinación con el encargado de asuntos indígenas de la gobernación de Arauco. De esta manera el equipo elaboró una nueva base de datos, ya que, al igual que en otras regiones, apareció el problema de que la base de Conadi no estaba actualizada al momento de iniciarse la consulta.

Durante esta etapa previa se confirmó que el MDS comenzaría a desarrollar de manera paralela su propio proceso de Consulta, convocando la primera reunión el 3 de septiembre del 2014, en Concepción. Esta situación provocó que el equipo del Consejo Regional reprogramara su proceso, decidiendo aplazar la convocatoria al primer *trawün*, para no empezar al mismo tiempo, evitando así confundir a los(as) consultados(as).

El equipo asistió al primer encuentro de la consulta del MDS con el fin de realizar una observación general de las fortalezas y debilidades de ese proceso, información que sería de gran utilidad para corregir y adecuar los procedimientos de la Consulta Previa del CNCA. De esta forma, se recogieron en terreno una serie de aprendizajes y se reforzó la planificación, las metodologías y los protocolos, con el espíritu de generar las condiciones adecuadas para promover un diálogo verdadero entre la institución y el pueblo mapuche, que estuviese encaminado a llegar a acuerdos, objetivo de todo proceso de consulta, según dicta el Convenio n° 169.

### **c) Convocatoria**

Siguiendo las directrices del decreto supremo n° 66, en septiembre del 2014 se dio inicio a la etapa de convocatoria, para lo que se enviaron 285 cartas certificadas a los registros de la nueva base de datos elaborada por el equipo en base al catastro Conadi. En esas misivas, escritas en mapudungun y español, se invitaba a participar en los primeros tres encuentros que se realizarían

para elaborar la planificación de la Consulta Previa. Además, en ellas se señalaba el carácter amplio de la Consulta del Consejo de la Cultura y por tanto de la invitación, recalándose que su implementación se realizaría en base a los estándares del Convenio n° 169 de la OIT.

## d) Planificación

La etapa de planificación se inició con un *trawiin* en la ciudad de Concepción, el 30 de septiembre del 2014, y durante octubre se desarrolló en los otros seis territorios.

Durante esta fase, se entregó la información relacionada con el proceso de la consulta y se acordaron acciones en conjunto con los representantes para llevar a cabo las etapas posteriores, acordando fechas y lugares de encuentro. Sin embargo, en estos primeros encuentros se comenzó a develar que cada territorio aspiraba a su propio proceso de consulta y que sería difícil ajustarse estrictamente a los tiempos enunciados por el decreto supremo n° 66. En este contexto el equipo se propuso seguir lo que en la región se denominó “el camino de la conversación”.

Debido a esto, la planificación se fue desarrollando paso a paso, es decir, en cada encuentro se acordaba si continuaría la conversación y, de ser así, se planificaba fecha, lugar y participantes del encuentro siguiente. Finalmente se realizaron ocho *trawiin* de carácter principalmente informativo en esta etapa, uno en cada territorio planificado inicialmente. En cada encuentro se entregó el borrador de la indicación sustitutiva, sin abordar aún en profundidad el proyecto de ley.

En estas jornadas se explicó la naturaleza y funciones del Consejo de la Cultura y su camino de transformación en ministerio, qué era

la Consulta Previa —para lo que el equipo regional elaboró un video explicativo—, y la materia a consultar. En todos los encuentros, los (as) asistentes decidieron continuar con el proceso de consulta y mantener la agrupación territorial propuesta, con la excepción de Bajo Biobío quienes solicitaron unirse al territorio/comuna de Alto Biobío.

### **e) Entrega de información y difusión**

El proceso de la Consulta Previa en la Región del Biobío fusionó la etapa de planificación e información, ya que a juicio de los(as) convocados(as) ambos objetivos se complementaban. Este trabajo se llevó a cabo entre noviembre y diciembre del 2014, teniendo como principal objetivo la entrega de antecedentes del borrador de la indicación sustitutiva de manera oportuna.

En estos segundos encuentros el equipo diseñó pendones institucionales los que se instalaban en la entrada de los lugares de reunión, señalando los pasos a seguir en el “camino de la conversación”. La directora regional, como autoridad regional del Consejo, presentaba el borrador de la indicación sustitutiva mediante esquemas preparados por el equipo de la consulta,



con la finalidad de facilitar la explicación del documento. Se elaboraron dos esquemas, uno que mostraba la organización actual del Consejo y otro que mostraba cómo quedaría organizado el futuro ministerio según la propuesta consultada.

Al concluir cada encuentro, el equipo preguntaba sobre la necesidad de hacer una nueva reunión para entregar mayor información sobre la medida a consultar. En un momento dado, los(as) participantes no solicitaron nuevas reuniones de información, sino que comenzaron a levantar el requerimiento para poder contar con asesores internos, de confianza de las comunidades, quienes pudieran apoyar en la etapa siguiente de deliberación interna.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

Esta etapa se desarrolló entre diciembre del 2014 y febrero del 2015 y tuvo como finalidad que el pueblo mapuche en la región pudiera determinar, mediante el debate y el consenso interno, sus posiciones frente al borrador de la indicación sustitutiva y, a la vez, prepararse para la siguiente etapa de diálogo con el Consejo Regional de Cultura de Biobío.

Para la deliberación interna, los seis territorios en los cuales se habían desarrollado los encuentros previos, se subdividieron en subterritorios o mesas territoriales. En estos espacios se sostuvieron encuentros internos, acompañados por los asesores recientemente elegidos. Durante esta etapa, se empezó a delinear el cierre del proceso regional mediante la suscripción de acuerdos, a la vez que se comenzó a esbozar lo que sería el Encuentro Nacional.

## g) Diálogo

El principal objetivo de esta etapa fue propiciar la generación de acuerdos, respetando la cultura y los métodos de toma de decisiones del pueblo mapuche en la región. Para esto se organizó un *trawün* regional, desarrollado el 26 y 27 de febrero del 2015, en el sector de Lorcura, a orillas del lago Lleu Lleu, comuna de Tirúa, que reunió a los(as) representantes elegidos en los distintos territorios. Al encuentro asistieron cerca de 50 representantes y contó con la participación de José Ancan, jefe de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de Cultura.

Al iniciar el encuentro se informó del fallecimiento de la prestigiada machi doña Juana Trango, del sector de Huentelolén, comuna de Cañete, territorio que estaba representado en el encuentro. Ante esta circunstancia, algunos(as) asistentes solicitaron suspender momentánea la reunión o, derechamente, reagendarla, dados los rasgos socioculturales asociados a la persona fallecida. El equipo regional se encontró ante una disyuntiva imprevista que ponía en riesgo la culminación de todo el proceso y los esfuerzos colectivos realizados hasta ese momento.

Atendiendo a la solicitud de los(as) delegados(as) presentes, y en atención al principio de la buena fe que impregnó todo el proceso, la directora regional, en acuerdo con el coordinador nacional de la Consulta Previa del CNCA, decidieron suspender el encuentro. De común acuerdo con los(as) representantes presentes se acordó una nueva fecha, una semana más tarde.

El equipo regional de la Consulta, liderado por la directora regional, decidió trasladarse hasta el lugar del velatorio de la machi Juana Trango, para dar el pésame y acompañar a la comunidad, cumpliendo así el protocolo mapuche del caso. Tal gesto fue muy bien recibido por la comunidad.

Finalmente, el encuentro regional se realizó el 5 y 6 de marzo, con la presencia de la entonces subdirectora nacional del Consejo de la Cultura, Lilia Concha, ocasión en la que participaron más asistentes que en el encuentro anterior, llegando a 65 representantes.

El primer día del encuentro reprogramado los(as) representantes de cada territorio expusieron las propuestas que habían levantado a partir de los diálogos internos en sus respectivos territorios, poniéndolas en discusión para avanzar hacia acuerdos internos. Para esto, generaron una matriz con lineamientos estructurales, separándolos de otros que estaban a nivel de propuestas. A la vez, se delimitaron los temas que podían ser resueltos a través del Consejo Regional de Cultura, y que la directora regional podía comprometerse a abordar, de aquellos que correspondían a propuestas relacionadas al borrador de la indicación sustitutiva.



Durante el segundo día se abrió la conversación o diálogo con la directora regional y la subdirectora nacional, como representantes del Consejo de la Cultura. El encuentro concluyó en acuerdo entre las partes, el que debía ser llevado al encuentro nacional de Valparaíso.

El proceso regional se cerró con un *trawün* realizado con posterioridad al encuentro nacional, el 7 de abril del 2015, en el que participó el equipo regional y los(as) 20 representantes que viajaron a Valparaíso. En esta reunión se entregó a cada asistente el documento que registraba los acuerdos tomados a nivel nacional y se compartieron reflexiones. Durante el encuentro se planteó también la preocupación sobre cómo se daría seguimiento al debate de estos acuerdos en el Congreso. En tanto, los(as) representantes quedaron como los responsables de transmitir esta información en sus respectivos territorios.



Pueblo indígena  
en la región



Mapuche



## **xi. Proceso de Consulta Previa en la Región de La Araucanía**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

En la Consulta Previa del CNCA en la Región de La Araucanía se realizaron un total 71 reuniones, las que contaron con una asistencia registrada en actas de 2.026 hombres y mujeres del pueblo mapuche. El proceso comenzó el 16 de septiembre del 2014, en la comuna de Padre de Las Casas y concluyó el 16 de marzo del 2015 en Temuco, con una reunión de cierre regional, ocasión en la que se pudo organizar la participación de los(as) representantes regionales que asistirían al encuentro nacional en Valparaíso.

A partir de los resultados de las etapas de socialización y planificación, desarrollados en la etapa anterior a las reuniones formales, la Consulta Previa en La Araucanía se caracterizó por su despliegue a nivel comunal, sumados a algunos encuentros territoriales. En las jornadas comunales se organizó de forma autónoma un grupo de artistas y cultores(as) mapuche los que propusieron desarrollar dos encuentros durante enero del 2015, con el fin de debatir los elementos relacionados con la medida que tenían relación con el arte y la cultura mapuche.

Como en los otros procesos regionales de consulta, en La Araucanía los principales obstáculos emergentes estuvieron vinculados al proceso paralelo llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y las coyunturas políticas que vive el pueblo mapuche, cuyo epicentro se sitúa precisamente en esta región.

Atendiendo a ese contexto, el equipo regional decidió privilegiar como estrategia la necesidad de hacer invitaciones personales a los(as) representantes de las organizaciones y comunidades mapuche en la región, respetar las tradiciones culturales y asumir que la consulta se regiría estructuralmente por el espíritu del Convenio n° 169 de la OIT y que, por lo tanto, lo fundaba el principio de la buena fe con el objetivo de llegar a acuerdos.

Cabe destacar que el equipo de la consulta que se conformó en esta región desarrolló los encuentros con las organizaciones en apego al protocolo cultural del pueblo mapuche, como una forma de dialogar desde un lugar de respeto.

El proceso regional fue observado, en acuerdo con los(as) representantes, por el Instituto Nacional de Derechos Humanos y por la Fundación Instituto Indígena.

## **b) Convocatoria**

En cuanto a la cronología de las etapas desarrolladas, si bien el equipo regional tuvo como referencia las etapas descritas en el decreto supremo n° 66, estas fueron adaptadas al contexto regional, buscando velar por la pertinencia cultural del proceso y dar respuesta a las propuestas y planificación que se iban acordando en los distintos encuentros.

Estas reuniones no siguieron un orden estrictamente secuencial, sino que se fueron traslapando según los avances y requerimientos que surgieron durante el proceso en cada comuna. Solo las primeras reuniones de socialización fueron calendarizadas, mientras que las siguientes se fueron desarrollando en las fechas y lugares que se acordaban con los(as) representantes.

Al diálogo final asistieron representantes de 26 de las 32 comunas de la región, excluyéndose de participar en el proceso las comunidades de Ercilla, Nueva Imperial, Renaico y Teodoro Schmidt.<sup>1</sup>

En el proceso de la consulta regional se complementaron las etapas señaladas en el decreto supremo n° 66 con las directrices

<sup>1</sup> Curacautín y Toltén participaron con la presencia de algunos dirigentes, entre ellos los *longko* Juan

Huenuhueque (Curacautín) y Julio Pinchumilla (Toltén).

entregadas por el equipo nacional, que sugerían tener siempre a la vista el cumplimiento de los estándares del Convenio n° 169. El nivel central generó además un protocolo para llevar a cabo los encuentros o parlamentos, estableciendo explícitamente la importancia de que fuera adaptado al “contexto y características sociopolíticas de cada territorio”.

El equipo regional definió entonces las siguientes etapas para desarrollar el proceso de la consulta: socialización, información, deliberación y de acuerdos.

A excepción de la socialización del proceso, realizada mediante visitas personales a autoridades tradicionales y representantes de organizaciones y comunidades del pueblo mapuche, las etapas siguientes se llevaron a cabo en parlamentos o *ngütramkawün*<sup>2</sup> (se traduce como reunión de conversación). Conviene hacer la salvedad que, debido a que en La Araucanía se encuentran plenamente vigentes las maneras protocolares tradicionales mapuche, los(as) representantes optaron por este concepto en desmedro de *trawün*, usado en Biobío. Esta diferenciación se estableció porque en La Araucanía consideraron que *trawün* hace alusión a reunión “entre mapuche”, mientras que *ngütramkawün* alude a una conversación que puede ser entre mapuche o, como en este caso, entre mapuche y representantes del Estado.

En las primeras visitas a representantes se tomaron acuerdos para desarrollar la metodología de la consulta en la región. Surgieron desde allí aspectos como la definición de intervinientes, sus roles y funciones; la definición de plazos, las formas de entrega de la información y la periodicidad de los *ngütramkawün*.

En general, cada *ngütramkawün* o parlamento fue iniciado con un saludo de bienvenida de parte del Consejo Regional de Cultura,

2 Se utilizó este concepto que reúne las palabras *gütram*, (conversación) y *trawün* (reunión de personas), para dar

el sentido de una reunión que buscaba llegar a acuerdo.

seguido por la presentación de los intervinientes y el resumen de los objetivos de la actividad en mapuzugun. Los comentarios de las personas participantes que fueron expresados en esa lengua, fueron siempre respondidos en mapuzugun.

En el marco del proceso se creó una Secretaría Ejecutiva Regional para la Consulta Previa, liderada por la directora regional, Karen Paichil, y el coordinador de consulta, y conformada por funcionarios(as) de otros departamentos y unidades. Asimismo, el equipo regional participó el 5 y 6 de agosto de una capacitación en Santiago, que tuvo como objetivo preparar a los equipos regionales para la ejecución del proceso.

### **c) Planificación**

La primera acción para el proceso de la consulta en La Araucanía fue conformar un equipo regional, el que estuvo integrado inicialmente por tres personas, aunque a solo un mes de conformado tal grupo la dirección regional y el nivel central de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura acordaron cambiar al coordinador debido al poco avance mostrado hasta entonces en el despliegue territorial en la región, considerada como la más importante para el proceso.



El 7 de septiembre del 2014 se integró como nuevo coordinador Pedro Marimán Quemenedo, profesional mapuche de amplia trayectoria en el ámbito de la investigación y gestión territorial (actual director regional del Consejo Regional de Cultura de La Araucanía), al que se le pidió incorporar a dos nuevos integrantes al equipo, quedando finalmente conformado por cinco personas: Nadia Fuentes Quilaqueo, Carmen Gloria Aillañir, Luis PENCHULEO, Alberto Huenchumilla y Héctor Cumilaf (que trabajó en la primera parte del proceso), todos pertenecientes al pueblo mapuche.

Finalmente, el equipo de trabajo quedó conformado por los profesionales especialmente contratados para el proceso de la consulta con el apoyo de profesionales de otros departamentos.

## **d) Entrega de información y difusión**

Una de las primeras acciones realizadas por el nuevo equipo fue aplazar el inicio de la consulta,<sup>3</sup> con el fin de contar con tiempo suficiente para tomar contacto directo con los(as) representantes de las organizaciones y/o comunidades en los territorios, y así cumplir con el objetivo de “socializar” la Consulta Previa, entregar información e invitarlos a participar a partir del protocolo mapuche.

Para identificar y tomar contacto con las instituciones representativas, según establece el Convenio n° 169, el equipo regional puso en juego su propia experiencia de trabajo con comunidades mapuche en la región, apoyándose a su vez en las redes de los(as) encargados de la unidades de cultura mapuche de los municipios. De esa manera, se comenzó por visitar a los(as) representantes

3 El equipo anterior había desarrollado una planificación y calendarización de siete u ocho reuniones para llevar a cabo la consulta en la región. La convocatoria se estaba

realizando a través de cartas certificadas y según indica el procedimiento del decreto supremo n° 66 (art. 15).

conocidos, en particular autoridades tradicionales y dirigentes(as) de asociaciones. Un segundo paso fue acercarse a los municipios de las comunas, realizando un trabajo colaborativo para contactar e invitar a otros(as) representantes.

En esta etapa no hubo registro de asistencia y en ella solo se entregó el folleto de información sobre el proceso de Consulta Previa del CNCA distribuido desde el nivel central. En algunos casos se compartió también una presentación informativa preparada por el equipo regional de la consulta, la que sirvió de apoyo tanto en las reuniones informativas de la primera etapa como en los *ngütramkawün* o parlamentos de la segunda.

En estas visitas se fueron acordando las fechas y lugares en los que se realizarían los primeros *ngütramkawün*, con el fin de entregar el máximo de información sobre la consulta.

La estrategia propuesta inicialmente fue realizar entre siete y ocho reuniones informativas en comunas anfitrionas, a las que pudiesen concurrir los(as) representantes mapuche de comunas vecinas. Sin embargo, esta estrategia se modificó durante la primera ronda de visitas en terreno ya que los(as) asistentes insistieron en las reuniones comunales dado que ello facilitaría la participación de las bases. De esta manera, se realizaron un total de 26 *ngütramkawün*, en 29 de los 32 municipios de la región, con algunas reuniones territoriales. El objetivo de estos encuentros fue explicar e informar sobre los contenidos de la indicación sustitutiva del Consejo de la Cultura a consultar.

Protocolarmente, cada reunión se iniciaba con los saludos oficiales de los(as) interlocutores(as), primero de la directora del Consejo Regional de Cultura y luego el *ngen nuka* (dueño de casa) del territorio donde se hacía la reunión, todo en mapuzugun y español. Posteriormente, el equipo regional hacía una introducción general, explicando los objetivos

de la actividad, la metodología del encuentro y pidiendo autorización para realizar un registro audiovisual, también en mapuzugun.

Después continuaba el abogado regional del Consejo Regional, quien explicaba la medida a consultar. El *ngütramkawün* se cerraba con una conversación y la toma de acuerdos respecto a la continuidad —o no— del proceso. En caso de que se decidiera continuarlo, se acordaba el lugar, fecha de la próxima reunión y la metodología que los(as) participantes consideraran apropiada para comenzar una etapa de discusión. Se tomaba acta de cada encuentro, registrándose los acuerdos tomados, los cuales eran leídos y entregados en copia a los(as) asistentes.

En cada encuentro se entregó el borrador de la indicación sustitutiva, mientras que el Convenio n° 169 y la Declaración de



Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas cuando fueron requeridos solo fueron consultados en pantalla. Los(as) participantes no solicitaron otros documentos.

## e) Diálogo

En esta etapa comenzaron los segundos *ngütramkawün* con objetivos deliberativos, los que se fueron entrelazando con los *ngütramkawün* de la etapa anterior, que aún no concluían en todas las comunas. En estas reuniones participó el equipo de la consulta, asumiendo un rol de apoyo y facilitación, pero no asistieron la directora regional, el abogado, ni otros(as) funcionarios(as) del Consejo Regional. Solo en Villarrica estas reuniones fueron de carácter interno, es decir, sin la participación del equipo de consulta.

Las reuniones se iniciaron con una síntesis del borrador de indicación sustitutiva, discutiendo luego los(as) participantes sus alcances y propuestas. En algunas comunas se establecieron comisiones que elaboraron propuestas más detalladas, las que en ciertos casos se volvían a presentar en un nuevo encuentro. La cantidad de reuniones que se realizaron en esta etapa variaron de comuna en comuna.

Finalmente, en cada territorio se escogieron representantes que llevarían las propuestas generadas en esta etapa de deliberación a un *ngütramkawün* o parlamento regional.

Aunque el equipo de la consulta había considerado realizar un tercer *ngütramkawün* en las comunas con la finalidad de tomar acuerdos, se decidió modificar esta etapa y realizar solo encuentros regionales. Por una parte, los recursos asociados al proceso eran acotados y la estrategia delineada a nivel nacional establecía marzo del 2015 como periodo para finalizar el proceso. Adicionalmente,

comenzó a surgir como propuesta en los *ngütramkawün* de la etapa anterior, la idea de elegir representantes por comuna para realizar un encuentro regional. De esta manera, se decidió realizar dos encuentros regionales.

El primer encuentro regional se efectuó el 4 de marzo del 2015, en Temuco. Fue una reunión interna, en la que participaron los(as) delegados(as) comunales y el equipo de la consulta, que tuvo por finalidad integrar las distintas propuestas surgidas en las reuniones comunales y acordar un único documento final para presentar a las autoridades regionales y nacionales del Consejo de la Cultura.

El segundo encuentro se realizó el 9 de marzo del 2015 y tuvo como objetivo hacer entrega del documento de propuesta y observaciones a la directora regional del Consejo Regional de Cultura. En la jornada también se tomaron acuerdos relacionados a las políticas de cultura a implementar en la región, los que quedaron registrados en el acta del encuentro.

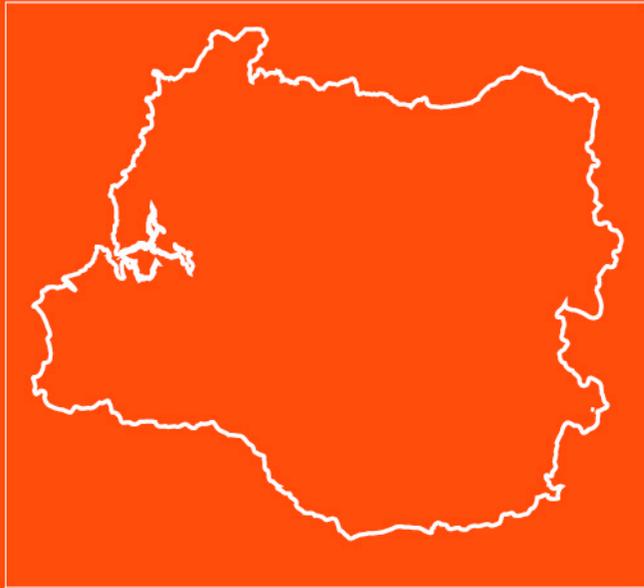
Finalmente se realizó un tercer y último encuentro regional, el 16 de marzo del 2015, con la finalidad de definir quiénes serían los(as) representantes que asistirían al encuentro nacional en Valparaíso, y quiénes serían los(as) voceros(as) que presentarían las observaciones de las organizaciones y comunidades mapuche de La Araucanía.

El equipo de la consulta regional elaboró, a petición de las comisiones comunales nominadas en el proceso de Consulta Previa, una síntesis de las observaciones y propuestas recogidas en las comunas a lo largo del proceso. El documento fue analizado y complementado por los(as) representantes mapuche en la reunión regional del 4 de marzo del 2015, denominándosele “Propuestas y observaciones a la medida que crea el Ministerio de Cultura”,



el que fue distribuido en su oportunidad a todos(as) los(as) representantes de las comisiones comunales.

El acta de la reunión regional final, correspondiente a la etapa de diálogo con la autoridad local de Cultura, contiene los acuerdos que comprometen específicamente al actual Consejo Regional de la Cultura y las Artes. Este fue impreso y entregado a los(as) delegados(as) que representaron a La Araucanía en el encuentro nacional de Valparaíso.



Pueblo indígena  
en la región



Mapuche



## **xii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Los Ríos**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

El proceso de la Consulta Previa del CNCA en la Región de Los Ríos tuvo una duración de cerca de seis meses: se inició el 29 de septiembre del 2014, con un primer encuentro comunal en la ciudad de La Unión, y concluyó el 7 de marzo del 2015 en Paillaco, con un *trawün* regional de acuerdos y compromisos al que asistieron cerca de 150 representantes de los diversos territorios.

En este periodo se realizaron 24 encuentros en los que se registró una asistencia total de 734 personas del pueblo mapuche, pertenecientes a 281 organizaciones y comunidades.

El proceso de la consulta, al igual que en otras regiones, se inició en un acentuado ambiente de desconfianza hacia el Estado de parte de los miembros del pueblo mapuche; a pesar de que no existía una imagen deteriorada del Consejo de la Cultura hacia el mundo indígena, para las organizaciones y comunidades mapuche el Estado es uno solo.

A este marco de desconfianza, se sumaron una serie de conflictos socioambientales con empresas hidroeléctricas en la región, como los casos de Pilmaiquén y Neltume. Asimismo, el rechazo a los decretos supremos n° 66 y n° 40 fue transversal. En consecuencia, prácticamente en todas las reuniones sostenidas durante el proceso se manifestó una y otra vez la exigencia de la derogación de los citados decretos supremos.

Adicionalmente, como sucedió en todo el país, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) desarrolló su propio proceso de consulta de manera paralela, complejizando aún más el inicio del proceso de diálogo del Consejo de la Cultura con el pueblo mapuche, en tanto los(as) convocados(as) a ambos procesos eran las mismas organizaciones y comunidades.

En este contexto, el equipo regional decidió intentar diferenciar el proceso del Consejo de la consulta del MDS, a fin de no confundir a las comunidades con dos medidas sometidas al mismo estándar pero de naturaleza diferente.

En las primeras reuniones, donde primaba la desconfianza, la directora regional, Lorena Saldías, se comprometió a transmitir a las autoridades nacionales la demanda de derogación de ambos decretos y a dar inicio a un nuevo diálogo entre el Consejo y el pueblo mapuche en la región. Esta nueva dinámica se pondría de manifiesto en el seguimiento y cumplimiento de los compromisos programáticos de directa injerencia institucional que surgieran de la Consulta Previa a nivel regional.

Apareció entonces un marcado interés de parte de las comunidades por la dimensión de la salvaguarda asociada a la noción de patrimonio y al resguardo y protección de los sitios sagrados, como los *menoko*, lugares de *lawen*, el *palin*, el *nguillatun* y los cementerios tradicionales, entre otros. También, desde el primer momento apareció la preocupación por la recuperación del *mapuzungun*.

El equipo de consulta regional elaboró un total de seis documentos de trabajo y un documento final denominado Informe Final del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Originarios para la creación del Ministerio de las Culturas. En estos documentos,



que definieron la metodología para cada etapa, se detallaron aspectos como la organización del equipo y los roles que debían desempeñar en el respectivo encuentro; la disposición del espacio en círculo (semejando un fogón o *kitral*) y en una segunda etapa, la organización en mesas de trabajo, así como el programa de trabajo, que incluyó detalles de horarios, actividades y responsables.

En la región se definió una etapa de reuniones previas al inicio formal del proceso, orientadas a generar mejores condiciones para su desarrollo. La primera instancia de esta etapa se realizó a principios de agosto del 2014, una vez que asumió el equipo regional que llevaría a efecto la medida.

En una segunda instancia de la etapa previa se formalizó el proceso de consulta mediante la socialización de la resolución que llamaba al inicio del proceso. Se definió además el universo de asociaciones y comunidades indígenas que serían convocadas, en base a los datos proporcionados por los municipios, Conadi, Conafy otros organismos que trabajan con comunidades, cultores y educadores interculturales.

Se realizaron dos capacitaciones: la primera de ellas realizada para funcionarios(as) del Consejo, versó sobre el tema de la consulta y el Convenio n° 169. La segunda, realizada posteriormente en Valdivia, se denominó “Territorialidad Mapuche en Tiempos de Consulta”, y estuvo dirigida a encargados(as) de cultura y de oficinas de asuntos indígenas de todas las comunas de la Región de Los Ríos, jornada en la que también participaron profesionales del Programa Servicio País. Por último, se constituyó una mesa técnica para actuar como espacio de coordinación y monitoreo técnico-político del proceso.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

El Consejo Regional de Cultura de Los Ríos constituyó su equipo regional de consulta, liderado por la gestora cultural Eugenia Fernández y conformado por Anita Huincatripay y Juan Parra, quienes participaron en la capacitación realizada por el equipo nivel central de la consulta el 5 y 6 de agosto del 2014 en Santiago, destinada a orientar a las regiones en aspectos metodológicos y Convenio n° 169, entre otras materias.

El trabajo en el territorio se organizó a partir del requerimiento surgido en el encuentro Acercamiento con los Pueblos Originarios, realizado el 30 de julio del 2014, y que contó con la participación del jefe de la Unidad de Pueblos Originarios, José Ancan. En dicha ocasión, se anunció a las comunidades la realización del proceso de la Consulta Previa y se manifestó la necesidad de que este proceso se llevara a cabo por comuna.

El primer paso del equipo de la consulta regional fue entrar en contacto con los(as) encargados(as) de cultura, de las oficinas de asuntos indígenas y de las oficinas de organizaciones comunitarias de los municipios, según fuera el caso. Con estos agentes se planificaron las primeras reuniones, acordándose fechas, horarios y lugares para cada una de las 12 comunas de la región.

Luego del primer ciclo de reuniones se definió que se realizaría una segunda y una tercera ronda, agrupadas en algunas comunas, según el caso. Finalmente, el proceso concluyó con tres encuentros regionales.

Toda la etapa de reuniones con organizaciones en la región fue observada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

## c) Convocatoria

La convocatoria a participar en la consulta del Consejo se realizó durante septiembre del 2014 mediante distintos medios. La campaña comunicacional se desplegó entre el 25 de septiembre y el 17 de octubre, a través de 16 estaciones radiales locales y regionales que difundieron el proceso. El mensaje, divulgado en *mapuzungun* y luego en español, fue una invitación a participar libre e informadamente del proceso, relevando el carácter cultural e inclusivo de la consulta.

Los(as) encargados(as) de organizaciones comunitarias de cultura y de asuntos indígenas de cada comuna fueron claves en esta etapa de convocatoria a la población indígena y a sus representantes, mediante su despliegue territorial.

Adicionalmente, el proceso se difundió mediante cerca de 500 cartas bilingüe enviadas por correo certificado y de cartas personales dirigidas a quienes tenían direcciones postales o entregadas por los(as) encargados(as) municipales de asuntos indígenas, las que invitaban a participar del proceso y de a la primera reunión en cada comuna. El insumo básico en esta parte de la convocatoria fue el catastro de asociaciones y comunidades indígenas de Conadi.

Por último, el proceso se difundió a través de un *banner* en páginas web institucionales (con alcance comunal y/o regional), y se utilizó la proyección de videos virales en televisores instalados en salas de espera de servicios públicos, en los que se difundió la opinión de personajes vinculados a la temática mapuche o con pertinencia cultural.

Durante este periodo, se enfocó el trabajo en la generación de confianzas y en la socialización del proceso. En función de este objetivo se realizaron visitas informativas para invitar a participar a los(as) líderes de organizaciones mapuche, instancias en las

que el equipo de consulta se presentó oficialmente ante las autoridades ancestrales y los(as) representantes de organizaciones y comunidades mapuche.

El equipo visitó a varios *longko* de las comunas de Mariquina y Lanco, del Parlamento de Koz Koz en Panguipulli y al Consejo de *Longko* de Río Bueno y La Unión. El propósito de estas reuniones fue lograr la vinculación de estos actores sociales con el proceso, además de solicitarles su autorización para realizar las reuniones de consulta en sus respectivos territorios. Este procedimiento fue muy apreciado por las autoridades ancestrales y comunidades en general, pues demostró un respeto de parte de la institución hacia su investidura tradicional.

Las invitaciones personales fueron realizadas en todas las comunas en que fue posible llegar dentro del tiempo dispuesto. Si bien hubo comunas donde no se alcanzó a entregar el mensaje personal, los(as) encargados(as) de asuntos indígenas y de cultura de las 12 municipalidades de la región cumplieron un rol clave para socializar el proceso y la invitación.

## **d) Planificación**

La etapa de planificación fue realizada por el equipo regional y los(as) encargados(as) comunales de cultura y asuntos indígenas de las municipalidades, junto con representantes y autoridades tradicionales en algunas comunas. La deliberación interna se dio en un espacio previo a cada reunión o *trawiin*, en el que los(as) convocados(as) discutieron internamente los puntos a tratar. Finalmente, la etapa metodológica del diálogo regional se dio en la última parte del proceso.

La metodología y el protocolo para la realización de las reuniones de la consulta en la Región de Los Ríos se basaron, en términos

generales, en las indicaciones surgidas desde el nivel central de la Unidad de Pueblos Originarios. Este protocolo indicaba que se debía solicitar autorización a cada participante para realizar registros, ya fueran fotográficos o audiovisuales. Para ello, se pidió firmar una autorización por escrito al inicio, en el momento de firmar la asistencia. También se acordó crear un acta de cada encuentro, para lo que se redactaron los puntos discutidos con sus respectivos acuerdos o disensos, se leyó dicha acta al final de la reunión y una vez aprobada, se imprimió durante la misma jornada y entregó a los(as) asistentes.

Un actor importante para todas las etapas de este proceso fue la incorporación de una persona capacitada para la comunicación bilingüe *mapuzungun*/español en las reuniones.



La composición intercultural del equipo regional de la consulta facilitó el flujo de comunicación, la generación de confianzas y la promoción del diálogo. En resumen, la adaptación general del protocolo desplegado por el equipo regional, contempló los siguientes principios: (i) poner en práctica el *mapuzungun*, (ii) implementar mecanismos que eliminaran las diferencias ostensibles de poder, (iii) eliminar las barreras de información, como los lenguajes academicistas, (iv) hacer uso adecuado y flexible del tiempo, indicando que el proceso debe terminar cuando se llega a consenso y (v) establecer que quienes reconocen a las autoridades de los pueblos indígenas, son los propios pueblos.

Los lugares de reunión fueron definidos en todo momento con los(as) encargados(as) comunales, en base a su pertinencia cultural. Se consideraron también aspectos logísticos, como por ejemplo, la alimentación ofrecida en las reuniones. En cuanto al transporte, se tomó contacto con la Seremi Regional de Transporte para conseguir gratuidad y facilitar el traslado de las comunidades a las reuniones. En los casos en que esto no fue posible, se devolvió el costo de los pasajes.

## **e) Entrega de información y difusión**

Esta etapa se llevó a cabo mediante 11 encuentros, uno en cada comuna de la región, los que comenzaron el 29 de septiembre del 2014 en La Unión y concluyeron el 17 de octubre del 2014, en la comuna de Lanco, registrándose una asistencia total de 324 personas, con un promedio de 30 personas en cada reunión.

El objetivo de estos encuentros fue, fundamentalmente, informar sobre las características y contenidos del proceso y sobre la medida a consultar. Las reuniones se iniciaban cerca de las 10 de la mañana con la recepción y el registro de los(as) participantes,

a quienes se les solicitaba individualmente la autorización para realizar el registro audiovisual. Posteriormente, la encargada regional invitaba a reunirse alrededor del *kitral* (círculo) para comenzar la reunión. Luego se presentaban las autoridades tradicionales, seguidas de las autoridades locales de gobierno que estuviesen presentes.

Tras de esta primera parte de carácter protocolar, se continuaban las reuniones con una breve presentación de la naturaleza y funciones del Consejo de la Cultura, a cargo de la directora regional, seguida de una explicación general de la indicación sustitutiva, a cargo de la coordinadora del equipo. Finalizadas las presentaciones, se abría una ronda de preguntas y comentarios, espacios que fueron apoyados por los abogados del Consejo Regional al abordar temas jurídicos.

Posteriormente, se organizaron mesas de trabajo —entre 3 y 4 mesas dependiendo de la cantidad de participantes— para continuar la discusión sobre la medida en consulta; los resultados de estos diálogos eran presentados en el plenario correspondiente. Los encuentros concluían con la lectura del acta redactada a viva voz, la que era aprobada o corregida por los(as) participantes, y con la propuesta de las fechas de los próximos encuentros. Un acto al que se invitaban artistas mapuche locales cerraba la jornada, mientras se imprimían las actas, que eran entregadas a los(as) participantes al momento del cierre. Al final de cada encuentro, además, se aplicaba una encuesta de satisfacción a los(as) asistentes.

En el transcurso de estas primeras reuniones los dirigentes y autoridades tradicionales de la comuna de Panguipulli decidieron no seguir participando del proceso y exigieron la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40. A pesar de ello, posteriormente diversas autoridades ancestrales, educadores(as), artistas y dirigentes de este territorio se vincularon al proceso sumando su participación en las reuniones realizadas en comunas

vecinas. Algo similar ocurrió en la comuna de Los Lagos, ya que a pesar de que en la reunión convocada no hubo participación, si hubo representantes de esa comuna en las reuniones realizadas en Mariquina.

Se desarrollaron cinco reuniones bicomunales de análisis, las que se iniciaron el 27 de octubre del 2014 con un encuentro en la ciudad de La Unión, al que se sumaron representantes de Río Bueno. Esta etapa concluyó el 17 de noviembre del 2014 con un encuentro en Corral, al que asistieron también representantes de Valdivia. Participaron en estos encuentros un total de 139 personas del pueblo mapuche.

El objetivo de estas instancias fue analizar la realidad cultural mapuche, para lo que se utilizó la herramienta conocida como análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Cada encuentro siguió una metodología y programa similar al descrito en la etapa anterior, con la diferencia de que el trabajo en las mesas grupales se focalizó en dicho método de análisis, el que en términos generales, fue bien acogido por los(as) participantes de las distintas comunas, con excepción de San José de Mariquina, quienes explícitamente solicitaron mantener la conversación en el *kitral*.

En esta parte del proceso las comunas de La Unión y Río Bueno decidieron congelar su participación, exigiendo la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40. Los(as) representantes de estos territorios manifestaron su valoración al proceso de consulta impulsado por el Consejo de la Cultura, por el aporte que para ellos implicaba y por la forma como se había implementado, sobre todo, por el respeto demostrado hacia la cultura mapuche, pero sin embargo estas agrupaciones decidieron posponer su participación, según manifestaron, hasta ver claras muestras de una voluntad política respecto de las normativas mencionadas.

Con posterioridad se realizó una etapa de priorización mediante cuatro reuniones, las que se iniciaron el 17 de noviembre del 2014 con un encuentro de representantes de Lago Ranco y Futrono, y concluyeron el 3 de diciembre, con representantes de Corral y Valdivia. El propósito de estos encuentros, en los que se registró una participación de 63 personas, fue analizar las 16 temáticas que habían sido levantadas en los dos encuentros anteriores y sistematizadas por el equipo de consulta en un documento, realizando una priorización de temas siguiendo una escala de valoración.

## f) Diálogo

En la etapa de diálogo se realizaron dos encuentros. El primero fue el 7 de febrero del 2015, en el que participaron cerca de 39 educadores(as) ancestrales, artistas, cultores(as) y artesanos(as) mapuche en la Casa de la Cultura del sector Malalhue, comuna de Lanco; el segundo fue un *trawün* regional de autoridades ancestrales y dirigentes de *lof*, comunidades y asociaciones, que se realizó el 18 de febrero del 2015 en Río Bueno, al que asistieron 29 autoridades y representantes.

El ejercicio de diálogo y toma de acuerdos se basó en la priorización de temáticas trabajadas en la etapa anterior. Además, previo a la conversación, se reencauzaron en el proceso las comunas de Río Bueno y La Unión, que se habían retirado temporalmente. En este último *trawün*, los(as) participantes eligieron a los(as) representantes para asistir al encuentro nacional de Valparaíso.

El 7 de marzo del 2015 se realizó un último encuentro en la comuna de Paillaco con el objetivo de presentar los resultados del proceso de la Consulta Previa del CNCA en la región. Allí, los(as) asistentes ratificaron el marco de acuerdos tomados en el *trawün* anterior.

El evento de cierre se inició con una rogativa, seguida de saludos protocolares. Luego se presentaron los resultados del proceso, para seguir con la inauguración de una exposición de arte mapuche y una serie de presentaciones artístico-culturales en las que participaron cultores(as) mapuche de la región.

Concluidos todos los encuentros de la consulta se elaboró un documento de sistematización del proceso denominado Informe Final del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Originarios para la Creación del Ministerio de las Culturas.

A modo de cierre, a inicios de abril del 2015 se envió por oficio a todos los(as) participantes registrados(as) en las reuniones los resultados de los acuerdos de cierre de la consulta alcanzados en Valparaíso. Además, los(as) representantes que asistieron al encuentro nacional tuvieron el mandato de socializar los resultados con sus comunidades.





Pueblo indígena  
en la región



Mapuche



## **xiii. Proceso de Consulta Previa en la Región de Los Lagos**

## a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas

La Consulta Previa del CNCA en la Región de Los Lagos se extendió por cinco meses, periodo en el que se realizaron 14 encuentros y se registró una asistencia total de 388 personas del pueblo mapuche-williche. Las reuniones se iniciaron el 11 de octubre del 2014, con un encuentro en la localidad de Chamiza, y concluyó el 13 de marzo del 2015, con un *trawün* regional en la ciudad de Puerto Montt.

El proceso en la región transcurrió en dos momentos. En el primero se confirmaron las dificultades para convocar y entablar un proceso de diálogo a nivel regional, en cuyo marco, incluso el Consejo Regional de Cultura enfrentó un recurso de protección interpuesto por el *werken* de la comunidad Papiukelen de Pargua, que indicaba que la consulta estaba reñida con el Convenio n° 169 de la OIT.<sup>1</sup> Tal recurso fue declarado inadmisibile en todas las instancias judiciales en las que se tramitó.

En el primer encuentro regional, realizado en la localidad de Chamiza en Puerto Montt, los *longko* se reunieron para tomar acuerdos acerca de la propuesta de participación en la Consulta Previa que les había hecho llegar la dirección regional. Después de un tiempo de deliberación interna, los *longko* presentes elaboraron una declaración donde señalaron, básicamente, que no participarían en el proceso debido a la vigencia de los decretos supremos n° 66 y n° 40, que para ellos atentaban contra el Convenio n° 169.

A pesar de este rechazo, el Consejo Regional de Cultura siguió adelante con el proceso en otras comunas de la región y enfocó la convocatoria hacia los(as) artistas y gestores(as) culturales. El

1 Recurso de protección. 2 de enero del 2015.

resultado fue una ronda de siete jornadas, con una participación de 131 personas.

Al igual que en otras regiones el desarrollo de manera paralela del proceso de Consulta del Ministerio de Desarrollo Social sumó una mayor complejidad al escenario en el que se llevaba a cabo la consulta del Consejo de la Cultura.

Durante el segundo momento del proceso, el Consejo Regional reemplazó al coordinador, implementándose un cambio de estrategia, mediante el que se logró avanzar hasta el encuentro de diálogo regional. La decisión de la dirección regional se generó tras haber asumido las dificultades que se presentaron en el primer momento en la región, en acuerdo con el nivel central de



la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de Cultura, y con el fin de abrir las posibilidades de diálogo entre el Consejo Regional de Los Lagos y el pueblo mapuche-williche.

La nueva estrategia estuvo marcada por distintos elementos. Por una parte, se modificaron los contenidos discursivos, esto es, la invitación a participar del proceso se estableció a partir de una convocatoria a dialogar sobre cultura y patrimonio en función de la creación de la nueva institucionalidad pública.

También, se buscó generar alianzas territoriales, lo que se tradujo en abordar la consulta territorialmente y ya no por comunas como se había estado haciendo. Se optó por concentrar los esfuerzos en ciertas zonas y no dispersar el trabajo en la vastedad de la región. Finalmente, se buscó incorporar artistas, cultores(as), poetas y artesanos(as) williche que no habían participado hasta entonces y convocar también a las comunidades autónomas, no formalizadas legalmente.

La metodología utilizada a partir de esta segunda etapa de gestión interna fue un formato de *trawün*, que permitió generar conversación y debate, generando una discusión horizontal. Se escogieron cuidadosamente lugares apropiados para cada *trawün*, espacios en que los(as) asistentes se sentaron en círculo, aplicándose el protocolo mapuche para las presentaciones. Luego



se leyó el borrador de la indicación sustitutiva, tras lo cual se inició la discusión temática en grupos de trabajo. Al día siguiente (cuando el *trawiin* duraba dos días) se generó el debate.

En cada encuentro se levantó un acta, en la que se registraron los resultados de los trabajos grupales. Dichas actas fueron luego sistematizadas y organizadas en acuerdos, discrepancias, propuestas y compromisos regionales, que en cada caso se consensuaban y socializaban con los(as) asistentes.

Al final de cada *trawiin* se definieron delegados(as) para participar en la Jornada de Cierre Regional, para la cual se escogieron cerca de 30 representantes de todos los territorios. En el *trawiin* regional se eligieron 10 representantes para participar en el Encuentro Nacional en Valparaíso.

Observó el proceso regional el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

Para el desarrollo de la consulta el Consejo Regional de Cultura de Los Lagos implementó un plan territorial a partir de las organizaciones tradicionales de la *Futawillimapu* (territorio williche), considerando a los cacicados y a los Consejos de Comunidades. Los *trawiin* fueron efectuados por territorio y en algunos casos, con dos días de conversación.

La consulta regional tuvo dos grandes etapas, agrupando las fases establecidas por la normativa. En la primera de estas etapas, entre agosto y noviembre del 2014, se realizó la planificación del proceso de consulta y la entrega de información y difusión del proceso. En la segunda etapa, entre diciembre del 2014 y febrero del 2015, se dio la deliberación interna y la etapa de diálogo.

En el segundo período de trabajo el coordinador de la consulta regional fue el poeta Bernardo Colipán Filgueira, quien tomó a cargo la conducción del proceso el 1 de noviembre del 2014. Como parte del equipo original, se mantuvieron los dos encargados territoriales que habían estado apoyando el proceso, en la provincia de Osorno y en Chiloé. Además, el equipo contó con el apoyo de facilitadores interculturales en algunos encuentros, cuyo rol fue de traductores cuando fue necesario. Al ser personas respetadas en sus territorios, pudieron apoyar en la mediación cuando el diálogo se tensionaba y surgían situaciones de conflicto.

Al igual que en otras regiones, se constituyó la Secretaría Ejecutiva de la Consulta con el liderazgo de la directora regional, Evelyn Almonacid, y coordinada por el encargado de la consulta.

### **c) Convocatoria**

Para generar alianzas y convocar a la participación el equipo recorrió la región, conversando con cultores(as), artesanos(as), artistas y representantes de comunidades para explicar el proceso de la Consulta Previa e invitar personalmente a ser parte del diálogo.

La premisa era relevar las características del proceso y, a la vez, recoger las opiniones y críticas de las comunidades, respecto de la institucionalidad estatal. De esta manera, se logró aumentar la participación en los *trawün*, logrando convocar a quienes tenían mayor interés en dialogar sobre cultura, arte y patrimonio.

### **d) Planificación**

En un primer momento la consulta se organizó y desarrolló por comunas, con una jornada inicial en la localidad de Chamiza, donde los *longko* presentes emitieron una declaración señalando

que no participarían en los procesos de la Consulta hasta que se derogaran los decretos supremos n° 66 y n° 40. A pesar de esta declaración, el Consejo Regional de Los Lagos decidió seguir adelante con el proceso en otros territorios.

A partir de entonces, en cada encuentro convocado se repitió el mismo protocolo: tras una presentación del Consejo de la Cultura sobre su naturaleza y funciones, se daba a conocer la materia en consulta, es decir, el borrador de la indicación sustitutiva. Luego, se abría el espacio para el debate y, finalmente, se recogían los comentarios de los(as) asistentes, los que se registraban en un acta.

Con el cambio de coordinador, esta estrategia se modificó y se ajustó la metodología para seguir adelante con la consulta. Se propuso transitar del formato de jornada al de *trawün*, cambiando el discurso y el formato de convocatoria para incentivar la participación.

Por otro lado, se amplió la invitación a nuevos(as) actores: artistas, cultores(as), poetas y artesanos(as), además de comunidades autónomas. Así las cosas, en este segundo momento del proceso —bajo una nueva estrategia y metodología— se llevaron a cabo seis *trawün*, los que lograron modificar la representatividad y cantidad de participantes respecto de la primera parte de la consulta.

## e) Entrega de información y difusión

Con anterioridad al inicio de la consulta se identificaron tres grandes territorios en la región: el área al norte de Puerto Montt, que abarca la provincia de Osorno y algunas comunidades de la provincia de Llanquihue, Chiloé y la provincia de Palena.

En el primer territorio, dada su condición de aislamiento, se realizó una jornada especial en Manquemapu. En Chiloé se realizaron



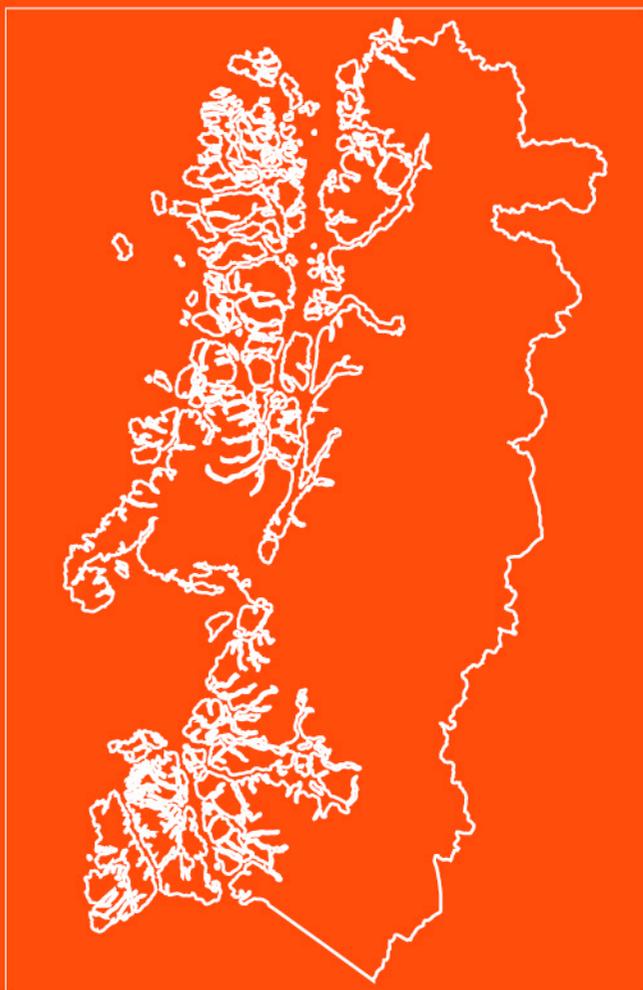
dos jornadas, respetando las divisiones internas del territorio; una de ellas reunió a comunidades y representantes de la zona sur de la isla y otra, en Ancud, convocó a quienes habitaban la zona norte. Por último, en la provincia de Palena, se realizaron dos encuentros en Hornopirén.

Los primeros dos *trawün* tuvieron una duración de dos días cada uno. En todos ellos se presentó nuevamente al Consejo de Cultura, se entregó información sobre el borrador de la indicación sustitutiva y luego se generaron grupos de trabajo para analizar y discutir las propuestas. Los resultados de la discusión quedaron contenidos en el acta generada por el encuentro.

## **f) Diálogo**

El proceso en la Región de Los Lagos concluyó con la elaboración de una bitácora denominada Consulta Indígena del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la que sintetizó la totalidad

de encuentros realizados en la región con sus resultados asociados. Este documento fue entregado a los 25 participantes que asistieron al último encuentro regional, realizado en la ciudad de Puerto Montt el 13 de marzo del 2015, el que concluyó con un acta de acuerdos donde se registraron los principales temas que fueron discutidos durante el proceso, a partir del análisis del documento borrador en consulta. La jornada concluyó con la selección de los 10 representantes que asistirían al encuentro nacional en Valparaíso.



Pueblo indígena  
en la región

Mapuche



**xiv. Proceso de Consulta  
Previa en la Región de  
Aysén del General  
Carlos Ibáñez del Campo**

## a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas

La Consulta Previa del CNCA en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, tuvo una duración efectiva de seis meses, tiempo en el que se realizaron 25 reuniones con las comunidades mapuche williche de la zona. El primer encuentro se realizó el 29 de septiembre del 2014, en Puerto Aysén y Coyhaique, y el último diálogo regional se concretó en Puerto Aysén el 21 de febrero del 2015. En total, se registró la asistencia de 196 personas del pueblo mapuche-williche.

Las reuniones y encuentros se organizaron en los territorios donde están presentes las comunidades indígenas en la región. La idea inicial del equipo del Consejo Regional fue llegar a todas las localidades, por lo que se hicieron reuniones en las 10 comunas de la zona. En la misma línea, para asegurar la mayor representatividad, se incluyó más de un territorio por comuna y la invitación se hizo efectiva a todos los(as) representantes de pueblos indígenas identificados.

Durante el proceso completo se contó con la participación de siete asociaciones y tres comunidades mapuche-williche. Todo



ello sumó un total de 10 agrupaciones provenientes de siete territorios de la región. Puerto Aysén concentró el mayor número de comunidades y asociaciones participantes, mientras que en los demás territorios, solo se identificó una asociación o comunidad por cada uno.

Respecto de los demás territorios, en los que se realizó la Consulta Previa, se identificaron personas puntuales y la participación estuvo circunscrita a la primera etapa de información, sin que se llegaran a hacer parte del diálogo regional.

La base operativa del proceso la constituyó la metodología propuesta por el nivel central de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de Cultura, la que se basó —en lo administrativo— en el ordenamiento que plantea el decreto supremo n° 66, teniendo como techo al Convenio n° 169 de la OIT. Aun cuando se explicitó que las regiones podían ajustar las etapas y plazos, en virtud de respetar la diversidad de cada territorio, en el caso de Aysén no se observaron diferencias metodológicas en relación a la propuesta original.

Para llevar adelante el proceso se creó un equipo regional, encabezado por una primera coordinadora, que luego de renunciar por temas personales, fue reemplazada por José Canuman, quien asumió el 2 de noviembre del 2014 y que se mantuvo en el cargo hasta el encuentro nacional. También asumió como apoyo administrativo, María Paillacar, quien ejerció roles logísticos y registró las actas de los encuentros.

El proceso de la Consulta Previa en Aysén, al igual que en todas las regiones, se desarrolló en medio de un clima de desconfianza hacia la institucionalidad estatal. La razón principal que dio origen a estas condiciones, según plantearon los(as) representantes, fue el contexto general del proceso de gestación del reglamento de consulta, el decreto supremo n° 66.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) realizó de forma paralela la consulta sobre la creación del Ministerio y del Consejo de Pueblos Indígenas. Debido a la simultaneidad de ambos procesos, los(as) participantes tendieron a confundirlos, llegando a solicitar incluso que se efectuaran reuniones conjuntas entre ambos ministerios, para ahorrar tiempo y esfuerzos. Ante la imposibilidad e improcedencia de llevar un proceso compartido, algunas comunidades decidieron rechazar la Consulta Previa del CNCA, determinando que se trataba de un asunto “menos importante” para ellos.

Todo este contexto marcó una desconfianza inicial de parte de las organizaciones convocadas, la que actuó para el Consejo Regional como una especie de herencia de otros procesos. Como institución, se insistió en que dicho marco normativo era solo una pauta ordenadora, aunque nunca se escondió que la normativa se encontraba vigente. Se insistió siempre en que la Consulta Previa estaría basada en el Convenio n° 169 de la OIT, pero, pese a todo ello, algunas comunidades hicieron un llamado a no participar en la Consulta Previa del CNCA hasta que el decreto supremo n° 66 fuera derogado.

A partir de las demandas señaladas, algunas organizaciones plantearon la posibilidad de que la Consulta Previa del CNCA fuese vinculante, especialmente al momento de conocer el articulado del borrador de indicación sustitutiva que les fue facilitado desde el primer momento. Algunos(as) participantes opinaron incluso que la Consulta Previa no tendría ninguna injerencia en las decisiones posteriores y que, en concreto, no era más que una formalidad. Esto exigió un esfuerzo adicional del equipo para explicar detalladamente los alcances del procedimiento a partir de lo consagrado en el propio Convenio n° 169.

Las comunidades en Coyhaique y Cochrane, fueron las más explícitas en rechazar la participación. En Coyhaique, las

autoridades de dichas comunidades entregaron un comunicado donde se esgrimían las razones para restarse de la Consulta Previa, documento en el cual, además, se hacía un llamado a las demás organizaciones a no seguir participando.

En este sentido, el proceso estuvo marcado por la ausencia de las comunidades de más larga trayectoria dentro de la región, las que, no obstante existir población mapuche-williche en la región desde hace muchos años, tienen una historia de organización formal bastante reciente si se la compara con las de otras regiones. Las comunidades e individuos que participaron efectivamente de la Consulta Previa del CNCA, forman parte de agrupaciones más nuevas, lo que determinó que buena parte del trabajo se enfocara en dar a conocer las características del Consejo de Cultura, en cuanto a su naturaleza y funcionamiento, contenidos mayoritariamente desconocidos para las comunidades participantes.



## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

La consulta tuvo una duración de cerca de seis meses, desde la primera convocatoria hasta el diálogo regional. La primera reunión de planificación se realizó el 29 de septiembre del 20014 en Puerto Aysén (durante la mañana) y Coyhaique (durante la tarde), con representantes de las comunidades de estos territorios.

El diálogo regional se realizó el 21 de febrero del 2015 en Puerto Aysén, momento en que convocó a representantes de todos los territorios que participaron. En total se realizaron 25 encuentros, registrándose 196 asistentes mapuche-williche. Luego de realizado el encuentro nacional, el coordinador de la consulta realizó una reunión de comunicación de resultados en Puerto Aysén.

Para el desarrollo del proceso se conformó una Secretaría Ejecutiva de consulta, liderada por la entonces directora regional, Carolina Rojas, y coordinada por la encargada de la consulta, lo que facilitó la participación de distintos(as) funcionarios(as) del Consejo Regional de Cultura durante las distintas etapas.



Por otra parte, se enviaron oficios a carabineros, municipalidades y gobernaciones, para informar sobre el proceso, entregar un cronograma de la consulta y solicitar apoyos logísticos y colaboraciones que permitieran el desarrollo de las reuniones en toda la región, incluyendo las zonas aisladas.

Tanto para la difusión como para los traslados, se contó con la ayuda de las entidades antes mencionadas; la Gobernación Naval también jugó un papel importante para alcanzar localidades de menor conectividad.

### **c) Convocatoria**

Para socializar comunicacionalmente el proceso se diseñó un plan de difusión que consistió en avisos radiales y anuncios en periódicos locales. También se enviaron cartas por correo certificado, muchas de las cuales fueron devueltas pues varias de las comunidades más aisladas no recibieron las cartas. Por este motivo se comenzó a utilizar el correo electrónico, cuya recepción luego era confirmada por teléfono.

Para convocar a las comunidades, la directora del Consejo Regional de Aysén grabó un aviso que se transmitió por la radio Santa María, de gran alcance en la región. Estos avisos difundieron la consulta durante una semana. Además se publicaron afiches informativos de invitación en el diario *El Divisadero*, también de gran alcance en la Región de Aysén.

### **d) Planificación**

La primera coordinadora de la consulta regional se encargó de facilitar todas las reuniones de la etapa de planificación. Ella asistió a la inducción inicial, realizada en Santiago el 5 y 6 de

agosto del 2014, donde fue informada sobre el marco normativo y el sentido que regía el proceso, la metodología a utilizar, sus etapas y plazos, entre otras materias.

Una vez que asumió el nuevo coordinador, este hizo un recorrido nuevo por todas las comunidades, presentándose y explicando la consulta puerta a puerta, reiniciando la generación de lazos de confianza con los(as) representantes y participantes de las agrupaciones.

Desarrollada la etapa de difusión, se convocó a las agrupaciones de las localidades de Puerto Aysén, Coyhaique, Puerto Cisnes, Villa Amengual, Puyuhuapi, La Junta, Raúl Marín Balmaceda, Lago Verde, Chile Chico, Cochrane, Tortel, Villa O'Higgins, Bahía Murta, Puerto Ibáñez, Cerro Castillo, Melinka y Cochrane. Se propuso, además una reunión en Puerto Tranquilo, pero no tuvo asistencia debido a dificultades de comunicación dada la lejanía de esta localidad.

Una vez efectuado el primer acercamiento, se establecieron reuniones desde el 29 de septiembre al 18 de octubre del 2014, las que se realizaron, en algunas ocasiones, en dos localidades diferentes el mismo día (una en la mañana y otra en la tarde). Esto dependía de la distancia que existía entre las localidades.

Se registró un total de 124 asistentes a las reuniones de planificación, descontando la reunión de Puyuhuapi, donde no hay información disponible sobre la asistencia. En ninguna de las reuniones de planificación se contó con observadores(as).

Durante estas reuniones, se buscó informar a las comunidades sobre las características de la consulta e invitarlos a participar. Se enfatizó en que el proceso se basaría en el Convenio n° 169 de la OIT y se establecieron espacios en que los(as) asistentes podían dar su opinión sobre los temas más importantes para ellos. Finalmente, se buscó llegar a acuerdos sobre la participación de

las comunidades, así como acerca del lugar y fecha de la próxima reunión y la metodología de trabajo.

Para estas reuniones, primero se realizaba una presentación general de los(as) asistentes, generalmente de manera informal. Luego, a partir de diapositivas, se presentaba el contexto del proceso, explicando qué es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la pertinencia de los pueblos originarios en la creación del nuevo ministerio.

Se explicaba luego a los(as) asistentes cada una de las etapas de la Consulta Previa, enmarcándolas en lo que dicta el Convenio n° 169, como marco que regía todo el proceso. Posteriormente, se presentaba la propuesta de trabajo, que consideraba la realización de una jornada territorial de parlamento sobre el borrador de la indicación sustitutiva que crea el ministerio, invitando a participar a todas las personas que se reconocieran como parte de un pueblo originario y que fueran validados por sus pares.

Al final de la jornada territorial, los *ñizoles*<sup>1</sup> dirimirían las propuestas que emergieran (etapa de deliberación interna), las que serían escritas para ser presentadas en la tercera y última etapa a las demás comunidades (etapa diálogo y cierre).

Durante la reunión se entregaba a los(as) participantes copias del Convenio n° 169 y del borrador en consulta para su posterior discusión.

Un acuerdo relevante surgido en esta etapa, fue la definición de continuar el trabajo en jornadas territoriales. Las comunidades estuvieron de acuerdo en desarrollar las siguientes reuniones en zonas intermedias, definiéndose así las cinco localidades donde se realizarían los encuentros de la siguiente etapa. Uno

1 Significa literalmente "principal". En este contexto refiere a líder de una agrupación.

de los motivos que tuvieron las comunidades para aceptar esta estrategia, fue la posibilidad de conocer a agrupaciones de localidades cercanas.

Por otro lado, en varios de los encuentros las comunidades solicitaron que se realizara un proceso coordinado con la Consulta del Ministerio de Desarrollo Social, para asegurar y optimizar la participación de las agrupaciones en ambos procesos. Sin embargo, esta petición no pudo ser atendida por el Consejo Regional de Cultura.

Un tercer punto importante para el desarrollo de esta etapa, fue la situación que se vivió en Coyhaique, ciudad en la que se concentra la mayor cantidad de comunidades indígenas de la zona. Dichas comunidades en principio accedieron a participar en el proceso; sin embargo, luego de la primera reunión entregaron un comunicado en que señalaban las razones de su ausencia, fundadas en la solicitud de derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40.

Esta situación tuvo un impacto en el proceso, ya que luego de retirarse de la Consulta Previa del CNCA, las comunidades pidieron que las demás agrupaciones de la región también dejaran de participar. Poco tiempo después, las comunidades de Coyhaique se retiraron también del proceso de Consulta del Ministerio de Desarrollo Social.

## **e) Entrega de información y difusión**

En esta etapa el equipo de la consulta tenía claridad respecto de que el trabajo de convocatoria más importante debía hacerse telefónicamente, ya que, a pesar de contar con un plan de medios, los anuncios no bastaban para asegurar la asistencia a las reuniones.

Por lo tanto, para dar a conocer los avances de la Consulta Previa y dar seguimiento al proceso, se realizaron llamadas telefónicas. El contacto directo con cada uno(a) de los(as) representantes fue fundamental, ya que los otros medios no habían sido muy eficientes, porque no alcanzaban todas las localidades o porque entregaban una información muy general, dejando la responsabilidad de averiguar fechas y lugares de reuniones a los(as) posibles participantes.

El equipo contactó por teléfono y conversó directamente con las personas que estuvieron presentes en las reuniones de planificación, para invitarlos(as) a la reunión de entrega de información y preguntar por su disponibilidad. Luego de notar que algunas reuniones tendrían baja concurrencia, el encargado de la Consulta Previa hizo un trabajo de convocatoria puerta a puerta, para asegurar la asistencia de los(as) participantes a las reuniones comprometidas.

Tanto en la etapa anterior como en esta, se entregó a cada asistente una copia del Convenio n° 169, un documento que explicaba en qué consiste la Consulta Previa y el borrador de la



indicación sustitutiva que crea el Ministerio de Cultura, además de la presentación que mostraba la abogada regional.

Durante esta etapa se realizaron siete reuniones para entregar la información, la primera de ellas el 4 de noviembre, en Lago Verde, y la última el 4 de febrero, en Caleta Tortel. Luego, se realizaron dos reuniones con los(as) representantes y directivas de las localidades que tuvieron baja asistencia a los encuentros anteriormente mencionados. A estas solo asistieron José Canuman y la asesora jurídica del Consejo Regional.

La necesidad de movilizar a las comunidades a un territorio intermedio para la realización de los encuentros determinó que fuera necesario hacer varias confirmaciones de asistencia de cada uno de los(as) representantes, ya que se gestaron pasajes y estadías. Esto obligó a mantener un flujo de comunicación constante con ellos(as). Los(as) representantes, por su parte, debían dar a conocer las informaciones sobre el proceso entre los(as) miembros



de sus comunidades y asociaciones. Esta fue la principal forma mediante la que se procedió a entregar la información. Aspectos como la página web u otros medios no parecen haber aportado en esta región a la comunicación de los avances.

Los encuentros recibieron un total de 75 asistentes, provenientes de distintas agrupaciones y territorios. En las cinco primeras reuniones de entrega de información asistió el equipo completo: la abogada, la directora regional, la jefa de gabinete, el apoyo administrativo y el encargado de consulta. La abogada cumplió un rol fundamental en esta etapa, ya que explicó en detalle el Convenio n° 169, su naturaleza y alcances, el anteproyecto de ley para la creación del nuevo ministerio y la indicación sustitutiva.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

La marginación del proceso de una parte de las comunidades de la zona tuvo un impacto significativo en el proceso, aunque, de todas formas, se esperaba que las comunidades automarginadas pudieran reunirse en privado para discutir algunas propuestas que quisieran presentar en el encuentro regional. Sin embargo, aparentemente el trabajo de deliberación interna no se realizó, o si existieron jornadas relacionadas, estas no concluyeron con propuestas para el diálogo regional.

El equipo de Consejo Regional de Cultura mantuvo contacto con las agrupaciones e hizo seguimiento para estar seguros de que se hicieran las reuniones necesarias, además de poner a disposición los recursos para entregar asesorías y desarrollar los encuentros de deliberación en privado. Sin embargo, los(as) representantes no aceptaron los recursos y aunque declararon que las reuniones se realizarían y que se construirían propuestas, estas no se presentaron el día del encuentro.

## g) Diálogo

En la etapa de diálogo, además del encargado de la Consulta y el apoyo administrativo, se sumaron la asesora jurídica y la encargada de relaciones institucionales, ambas funcionarias del Consejo Regional de Cultura.

El encuentro fue reprogramado para realizarse en Puerto Aysén el sábado 21 de febrero del 2015, aunque los preparativos comenzaron con mucha anticipación, invitando a dos representantes por agrupación, quienes tendrían costeados sus gastos de traslado y estadía. Se presentaron todos los invitados.

El diálogo regional se realizó en la Ruka de las Organizaciones Indígenas Mapuche Williche de Puerto Aysén. Los(as) participantes de otras localidades alejadas, se desplazaron a Coyhaique dos días antes.

No se cuenta con un registro del total de asistentes, no obstante el acta fue firmada por 15 representantes como contraparte, además, de varios(as) funcionarios(as) del Consejo Regional. No se contó con la presencia de observadores(as) ni facilitadores(as) interculturales.

La reunión había sido programada para dialogar sobre propuestas previamente trabajadas entre las comunidades, y sin embargo, al comenzar a exponer las peticiones, el discurso de los(as) representantes era el mismo que se había registrado en la fase de información, relacionado con demandas que no correspondían al tema de la Consulta Previa. Cada una fue cotejada por el equipo, determinando acuerdos y en el caso de las propuestas que excedían las atribuciones del Consejo de Cultura, se registraban como disensos.

Por este motivo, José Canuman y su equipo consideraron necesario fortalecer el encuadre de la conversación; para esto, fortalecieron la

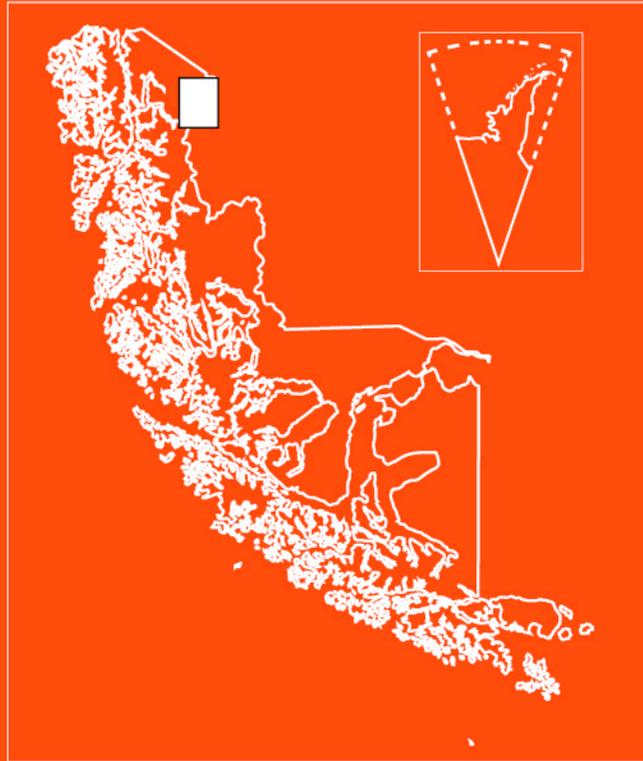
exposición resumida sobre el borrador de la indicación sustitutiva y dejaron un tiempo de deliberación interna en la misma reunión de diálogo, entregando a los(as) representantes un espacio privado para la elaboración de propuestas.

Sobre las propuestas enunciadas, el Consejo Regional de Cultura presentó una contrapropuesta que volvió a ser discutida con los(as) representantes, definiéndose luego los acuerdos que determinaron las propuestas regionales a ser presentadas en el encuentro nacional. Para llegar a definir las propuestas de los(as) representantes en esta instancia, se tomó nota de cada idea y luego, con ayuda del moderador, se fueron priorizando.

En el caso de los acuerdos que debían priorizarse, cada uno de los(as) representantes tomó la palabra y expuso aquellas peticiones que les parecían más relevantes, según su experiencia y las necesidades de la localidad representada. Los acuerdos priorizados se expusieron y discutieron con el equipo del Consejo Regional, formando dos columnas escritas. En una se registraron los acuerdos definitivos y en el otro los disensos, es decir, aquellas peticiones que excedían las atribuciones del Consejo, pero que el equipo entregaría a las instituciones correspondientes.

Estos acuerdos, registrados por el secretario que ellos(as) mismos(as) definieron, eran votados según la urgencia. Finalmente, el acta fue firmada por cada uno de estos(as) representantes y por el equipo del Consejo Regional.

Luego del encuentro nacional, el encargado de la Consulta Previa viajó a Puerto Aysén para realizar una reunión donde expuso los acuerdos que se tomaron a nivel nacional. Posteriormente, Canuman continuó con el reporte de los acuerdos finales vía telefónica, despachó por correo un video que elaboró el Consejo de Cultura con el registro del proceso y mantuvo el contacto con las personas presentes en el encuentro nacional.



Pueblos indígenas  
en la región

Kawésqar

Yagán

Mapuche



**xv. Proceso de Consulta  
Previa en la Región de  
Magallanes y de la  
Antártica chilena**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

En el proceso de Consulta Previa del CNCA en la Región de Magallanes participaron los pueblos kawésqar, yagán y mapuche-williche. Tal cual ocurrió en las regiones con composición pluriétnica, el proceso, en todas sus etapas, se realizó pueblo por pueblo, con la finalidad de respetar la especificidad de cada caso, sobre todo tratándose de pueblos con situaciones particulares en cuanto a historia y actual composición sociodemográfica.

Tal es el caso de los pueblos kawésqar y yagán, originarios de esta región, y el pueblo mapuche-williche, conformado por sucesivas oleadas migratorias desde regiones de más al norte. Cada uno de estos pueblos elaboró su propia propuesta, la que fue presentada en el encuentro nacional realizado en Valparaíso en marzo del 2015.

El proceso de consulta en la región duró aproximadamente seis meses. Se inició el 4 de octubre del 2014, con la primera reunión en la ciudad de Punta Arenas, y finalizó el 14 de marzo del 2015 con un encuentro regional en el que participaron representantes elegidos de los distintos pueblos. En esta última instancia se dieron a conocer las propuestas y los nombres de los(as) representantes que participarían del encuentro nacional.

Una de las fortalezas del proceso regional fue la decisión del pueblo kawésqar de autoconvocarse, lo que en la práctica significó que ellos tomaron autónomamente las decisiones respecto de la generación de sus espacios de reunión, para discutir los contenidos del borrador de la indicación sustitutiva, de acuerdo a sus ritmos y organización interna.

Para desarrollar el proceso el Consejo Regional de la Cultura conformó un equipo de tres personas contratadas para ejecutar

el proceso en la región. El coordinador regional de la consulta y actual encargado regional del Departamento de Pueblos Originarios, Blas Flores, fue escogido por su amplia experiencia en asuntos indígenas en la región. Como parte del equipo trabajaron, como apoyo administrativo, Carolina Huenucoy, actual presidenta de la Comunidad Kawésqar de Puerto Edén, y como apoyo para la gestión en Puerto Williams, Maurice Van De Maele Silva.

El proceso de consulta se realizó por pueblo dado que estos decidieron trabajar de manera independiente unos de otros. Tal situación había sido prevista en el diseño original del proceso a nivel nacional por parte del equipo central de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura, el cual dio todas las facilidades para que en las regiones pluriétnicas se operase de esta forma.

Los mapuche-williche de la región realizaron un proceso de consulta que cubrió los principales centros poblados de la región, mientras que el pueblo yagán desarrolló su proceso en Puerto Williams y tuvo presencia en el proceso, a través de los(as) yagán



que viven en zonas urbanas. Por su parte los kawésqar realizaron su proceso autoconvocado entre Punta Arenas y Puerto Edén.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

La Consulta Previa de la Región de Magallanes partió inmediatamente después de iniciada la consulta del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que en la región fue desarrollada por Conadi. Teniendo en cuenta que el coordinador de la consulta del CNCA había trabajado previamente en dicha institución, no hubo problemas en generar las coordinaciones necesarias para evitar obstaculizarse o superponer reuniones que hicieran compleja la participación de los pueblos.

Por otro lado, los pueblos estuvieron disponibles para participar pero fijaron algunas condiciones, tales como el trabajo independiente para visibilizar las realidades e intereses de cada pueblo; la necesidad de abarcar todos los territorios en los que los pueblos tienen presencia y el reconocimiento de la importancia de desarrollar un proceso que respetara las formas de conversar y construir acuerdos propios de cada cultura. En este sentido, la consulta del Consejo de la Cultura consideró, para el caso kawésqar y yagán, la realización de actividades comunitarias.



Inicialmente, el equipo del Consejo Regional de Cultura había planeado trabajar convocando a los diferentes pueblos indígenas a encuentros territoriales, vale decir, que si la reunión —por ejemplo— se realizaba en Porvenir, se convocaba a representantes y miembros de todos los pueblos presentes en dicho territorio. Sin embargo, esta forma de abordar la consulta fue rápidamente modificada cuando el pueblo kawésqar manifestó su voluntad de autoconvocarse, mientras que los mapuche-williche solicitaron trabajar de manera independiente al resto de los pueblos.

Lo que ocurrió en la práctica fue que quienes reconocían pertenencia a los pueblos se fueron moviendo hacia los territorios, a través de sus organizaciones y sus representantes. Esto se tradujo en que el significado e importancia de los territorios para los pueblos incidió en la planificación general del proceso.

Este fue el caso del diálogo final kawésqar, el que se programó en Puerto Edén por el significado que para ellos tiene el sector, ya que lo reconocen como parte fundamental de su territorio, lo que implicó trasladar alrededor de 30 personas desde Punta Arenas y Porvenir hasta ese lugar.

En la región fueron parte de la Consulta Previa un total de 29 organizaciones. La secuencia y realización de las etapas del proceso, de acuerdo al diseño establecido por la Unidad de Pueblos Originarios a nivel nacional, fue ajustado a la realidad local de la Región de Magallanes y a la realidad de cada pueblo.

En el caso del pueblo yagán, localizado en Puerto Williams, la etapa de generación de confianza y socialización previa a las reuniones, que sí realizó con los pueblos kawésqar, yagán urbano y mapuche-williche, no fue parte del trabajo realizado por el Consejo Regional de Cultura, debido principalmente a la distancia y el costo que significaba moverse hacia este lugar de la región. Además, existía un conocimiento previo del

coordinador, por el hecho de que este se había desempeñado en Conadi y había sido parte de la implementación del “Plan de Cobertura Total”<sup>1</sup> en la región.

### c) Convocatoria

Desde el comienzo de la consulta se tomó contacto con las autoridades municipales, con Conadi, para obtener su registro de asociaciones y comunidades indígenas, y con los(as) dirigentes(as) de los pueblos, a través de las visitas a sus domicilios e incluso sosteniendo algunos encuentros en las oficinas del Consejo Regional de Cultura. Algunos(as) dirigentes(as) invitaron al coordinador a asistir a asambleas que estaban programadas, para que explicara allí qué estaba proponiendo hacer el Consejo de la Cultura con su proceso.

Junto con explicar e invitar a la consulta, el equipo decidió imprimir y anillar en formato cuadernillo toda la información que tenían disponible. En Magallanes, los(as) dirigentes(as) de los pueblos ya tenían experiencia en establecer diálogos o ser parte de espacios de trabajo; de hecho la metodología usada para desarrollar el Plan de Cobertura Total era semejante a la propuesta para la Consulta Previa. Por otro lado, los(as) dirigentes(as) que el equipo regional tenía como contraparte, tenían al menos 10 años de experiencia, lo que fue visto como un elemento positivo para facilitar el desarrollo del proceso.

**Los pueblos no requirieron intérpretes ni facilitadores(as) interculturales. En general, bastaron una o dos conversaciones para explicar de qué se trataba la consulta y el o la representante del pueblo solicitaba fijar la primera**

1 Plan de cobertura fue un instrumento de política pública destinado a beneficiar a los pueblos kawésqar y yagán que comenzó el año 2001. En la Región de Magallanes se desarrolló un plan focalizado en el pueblo kawésqar

y yagán. En el marco de este plan de cobertura total, se realizaron alrededor de 290 iniciativas en salud pública, vivienda, desarrollo productivo, medio ambiente, educación, cultura e identidad y seguridad social.

reunión. Esto atendiendo la instrucción emanada desde el nivel central, que fijó como plazo entre el 29 de septiembre y el 10 de octubre del 2014, para calendarizar la primera reunión de planificación.

Como método para convocar el Consejo Regional de Cultura empleó los avisos publicados en los medios nacionales, como fue con el diario *La Tercera*. También se enviaron cartas certificadas, que en general llegaron a destino, pues la base de datos de Conadi en esta región sí estaba actualizada, cosa que no ocurrió en las demás regiones. Sin embargo, algunas cartas fueron devueltas. Se hizo además un llamado por radio y el periodista regional envió información a todos los medios locales.

Para el desarrollo del proceso se conformó una Secretaría Ejecutiva, liderada por la entonces directora regional Elena Burnás, y coordinada por Blas Flores, instancia destinada a generar un trabajo coordinado dentro de la dirección regional en torno a la Consulta Previa. Asimismo, el 5 y 6 de agosto, el equipo de la consulta, liderado por la directora regional, participó de la Jornada Nacional de Capacitación para los equipos regionales de la Consulta Previa y el Convenio n° 169.



## d) Planificación

El objeto de la primera reunión fue definir lineamientos sobre cómo se trabajaría en lo sucesivo, establecer el número de representantes y la metodología para su selección, los requerimientos especiales, la definición de los lugares de reunión y las necesidades de alimentación y transporte, entre otros aspectos.

Los mapuche-williche decidieron realizar asambleas extraordinarias en sus organizaciones y que en estas se definiera a sus representantes, lo que ocurrió con las organizaciones de Punta Arenas, Porvenir y Puerto Williams; en el caso de los mapuche-williches de Puerto Natales, el criterio utilizado fue que los(as) representantes serían definidos entre quiénes asistieran a un número mínimo de reuniones.

Metodológicamente, se organizaron encuentros fuera de la ciudad para asegurar la permanencia de los(as) asistentes. En estos casos, se verificó que el material de trabajo estuviera disponible para todos y que la alimentación fuera apropiada. La dinámica en todos los casos, fue la de conversación en círculo.



En el caso del pueblo yagán, estos acordaron definir en la segunda reunión a sus representantes, lo que se concretó en Bahía Mejillones.

El pueblo kawésqar prefirió no elegir representantes hasta el momento previo al encuentro nacional; hasta ese momento, todos y cada uno(a) podía representar al pueblo. Definieron que para ser nombrado representante, no era requisito imprescindible pertenecer a una organización o comunidad, como fue el caso de una de las personas que asistió al encuentro nacional en Valparaíso, a quien el pueblo reconoció su liderazgo.

El pueblo kawésqar se autoconvocó el 12 de octubre del 2014, luego de lo cual presentaron una carta al Consejo Regional de Cultura en la que expusieron sus condiciones para participar en la consulta. La dirección regional acudió al nivel central y en conjunto se resolvió acoger la decisión de este pueblo.

Las condiciones acordadas fueron que todos los territorios del pueblo estuvieran representados, no solo con sus participantes sino mediante la realización de reuniones en los diversos territorios, y que se incorporaran actividades tradicionales en el desarrollo de las reuniones (en la primera reunión se terminó con una actividad comunitaria en San Juan recogiendo junquillo, por ejemplo).

El Consejo de la Cultura tuvo al menos tres reuniones con representantes del pueblo antes de aceptar realizar el proceso con los(as) autoconvocados(as).

## **e) Entrega de información y difusión**

El pueblo mapuche-williche sostuvo reuniones informativas para conocer el borrador de la indicación sustitutiva; en ellas acordaron las fechas en que realizaría la deliberación interna.

Los encuentros del pueblo mapuche-williche para estos fines se hicieron en Punta Arenas, Porvenir, Puerto Natales, Puerto Edén y Puerto Williams, entre noviembre y diciembre del 2014. En el caso del pueblo kawésqar, la primera reunión formal, luego de firmado el compromiso de acuerdo para realizar la consulta con el pueblo autoconvocado, fue para informar sobre el motivo del proceso. Los(as) kawésqar elaboraron su propio itinerario, lo que implicó que las etapas fueran reordenadas. En dicha reunión se programó la reunión que se realizó en Puerto Edén.

En la segunda reunión del pueblo yagán en Puerto Williams, participaron seis personas. En esta reunión se informó sobre el proyecto de ley, para lo que recibieron la asesoría de la abogada del Consejo Regional de Cultura. El pueblo yagán pidió asesoría para el proceso de deliberación interna, porque necesitaban entender ciertos aspectos de lo que se estaba conversando, petición que fue canalizada de acuerdo al ordenamiento vigente.

Los(as) representantes elegidos por el pueblo mapuche-williche de Punta Arenas, Puerto Williams y Porvenir, se reunieron durante dos días en Punta Arenas. Contaron para dicha instancia con la asesoría de una abogada que los apoyó en la comprensión del borrador de la indicación sustitutiva. La comunidad mapuche-williche de Puerto Natales, en tanto, se reunió de manera independiente, elaborando su propia propuesta de observaciones. Por su parte, los mapuche-williches de Puerto Edén no se reunieron ni elaboraron sus propuestas, postergando su formulación hasta la etapa de diálogo.

## **f) Diálogo**

En el caso de los kawésqar, se fusionaron las instancias de deliberación interna y de diálogo, reuniéndose en Puerto Edén entre el 18 y el 20 de febrero del 2015. En esa oportunidad, el

pueblo deliberó y dialogó con las autoridades del Consejo Regional presentes; hubo momentos en los que se reunieron con el abogado asesor y otros en los que deliberaron internamente. El cierre de esta actividad se realizó con una actividad comunitaria.

El pueblo yagán, por su parte, trabajó con representantes escogidos por las bases, quienes recibieron el apoyo de una abogada asesora. En ese momento eligieron a los(as) representantes que irían a Valparaíso.

El pueblo mapuche-williche presentó tres propuestas. Una elaborada en la reunión que sostuvieron los residentes de Punta Arenas, Porvenir y Puerto Williams, en la capital regional. La segunda fue la propuesta de los mapuche-williche de Puerto Natales, mientras que la tercera fue la de los(as) representantes de Puerto Edén. En esta etapa resolvieron unir el contenido de los tres documentos y así tener una única propuesta que llevar al encuentro nacional en Valparaíso.





El cierre de la consulta con el pueblo kawésqar se realizó en la reunión sostenida en Puerto Edén, a la que viajaron cerca de 35 personas de otras ciudades y que contaron con el apoyo operativo del Consejo Regional de Cultura; a esta instancia viajó también un importante contingente de funcionarios(as) públicos, porque la actividad coincidió con la semana de aniversario de la localidad.

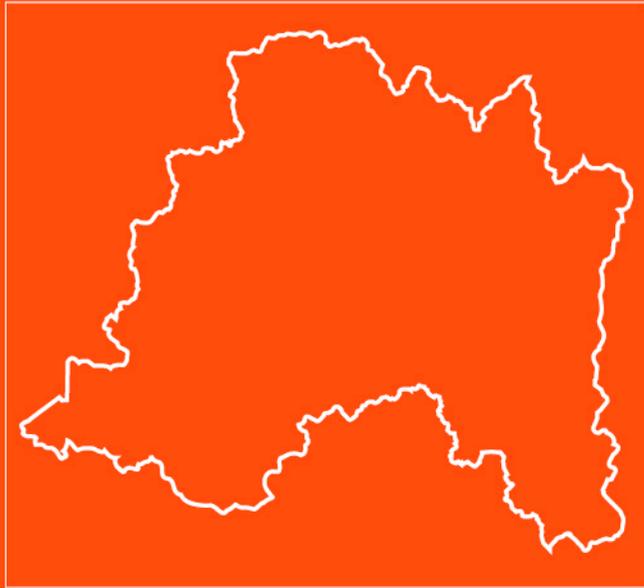
En el proceso de diálogo y deliberación kawésqar, se compartieron las propuestas y generaron acuerdos. Para el cierre, se organizó una actividad comunitaria cuya preparación estuvo a cargo de los(as) funcionarios(as) públicos, mientras que los miembros del pueblo que participaron en la consulta, realizaron un paseo a isla Eva.

Los miembros del pueblo yagán que participaron en la consulta, recibieron la visita de dos dirigentes kawésqar para la etapa de

diálogo. En esta ocasión presentaron su propuesta a las representantes del Consejo Regional.

Finalmente, se organizó un diálogo regional al que llegaron representantes de los tres pueblos con sus respectivas propuestas. La orientación emanada desde el nivel central fue la de intentar generar una única propuesta por región, para lo que enviaron una matriz que debían completar con los puntos en común, las diferencias y los temas a abordar por los programas existentes en el Consejo de la Cultura. Sin embargo, los pueblos no estuvieron de acuerdo en armar una sola propuesta, porque se consideran pertenecientes a tres pueblos distintos y sus particularidades son culturalmente muy relevantes para ellos.

En esta misma reunión de cierre se discutió y se ratificó quienes serían los(as) representantes de la región que participarían en el encuentro nacional de Valparaíso.



Pueblos indígenas  
en la región



Aymara  
Mapuche



**xvi. Proceso de Consulta  
Previa en la Región  
Metropolitana  
de Santiago**

## **a) Descripción del proceso y de las estrategias utilizadas**

La Consulta Previa del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes en la Región Metropolitana se desarrolló durante septiembre del 2014 y marzo del 2015, comprendiendo todos los encuentros y reuniones realizadas. El proceso contó con 10 instancias territoriales, que contemplaron momentos de conversación, demandas y análisis de la información cuyos resultados se integraron en una única propuesta en el encuentro regional.

La invitación a la consulta fue abierta a todas organizaciones, asociaciones y comunidades indígenas de la región. A pesar de ello, participaron principalmente representantes de organizaciones, asociaciones y comunidades formalizadas; los únicos participantes individuales fueron artistas y cultores(as) indígenas. Los(as) asistentes, 866 personas registradas, fueron en su mayoría organizaciones mapuche y, en menor cantidad, organizaciones aymara. Durante las primeras reuniones informativas estuvieron representadas 112 organizaciones, mientras que en las etapas de deliberación interna y diálogo, fueron 42.

En la fase de preparación de la consulta se constituyó un equipo regional que asumió el proceso y que estuvo liderado por el reconocido poeta mapuche Jaime Huenún. Las primeras actividades agendadas fueron de difusión y generación de confianza con las organizaciones indígenas de la región. En la etapa de deliberación interna, las organizaciones elaboraron documentos de propuestas sobre la medida consultada, que luego fueron discutidos y sintetizados en el diálogo regional.

A lo largo del proceso se realizaron 49 reuniones, en las que se presentaron demandas históricas dirigidas a diversas reparticiones del Estado y otras que concretamente referían a la medida en consulta, es decir, al borrador de la indicación sustitutiva. Los



pueblos manifestaron su disconformidad y juicio crítico hacia el Estado durante la mayor parte de las primeras reuniones, razón por la cual todas las jornadas de la primera etapa se extendieron más allá de lo estipulado. Los principales temas en conflicto fueron la solicitud de derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40, la desmilitarización de La Araucanía, las demandas de vivienda, salud, tierras y agua, y la pugna con las hidroeléctricas.

A medida que avanzaba el proceso, se fueron generando distintas situaciones coyunturales, generalmente asociadas a conflictos acaecidos en las regiones del sur, los que repercutían directamente en el proceso metropolitano. El flujo instantáneo de información proveniente desde las comunidades del sur, hizo que se generara un efecto de resonancia amplificada dentro de las organizaciones de Santiago, cosa que condicionó el diálogo en más de un momento. La salida para esta situación de tensión, estuvo en gran medida determinada por el avance del proceso de adquisición de confianzas entre los convocados y el equipo regional de la consulta, encabezado en muchos casos por la propia directora regional, Ana Carolina Arriagada.

Al igual que en otros lugares del país, las mismas organizaciones fueron convocadas a participar de forma paralela tanto al proceso de consulta del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), para la creación de un Ministerio de Asunto Indígenas y el Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, como al del Consejo de la Cultura, para la creación del Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio. Esta simultaneidad generó, en un principio una gran confusión entre los(as) participantes, además de una importante sobrecarga de trabajo para los(as) representantes indígenas.

Para enfrentar el desafío de realizar el proceso de consulta en la Región Metropolitana, el equipo se organizó en cinco núcleos territoriales: Peñalolén, Cerro Navia, Maipú, Santiago y San Miguel. En cada una de estas comunas, también se convocó a representantes provenientes de comunas aledañas. Esta organización se definió de acuerdo a la experiencia y conocimiento del territorio de parte de funcionarios(as) de la Unidad de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura y del equipo regional del Consejo, quienes identificaron estas comunas como las que concentraban la mayor cantidad de organizaciones indígenas.

Dicha estrategia ordenó las convocatorias iniciales. No obstante, a medida que el proceso fue avanzando, su organización tomó otro rumbo. Aparecieron nuevas formas de aglutinar intereses, como el Sindicato de Panificadores Mapuche, los(as) artistas y



cultores(as) indígenas, y otras comunas que solicitaron constituirse como núcleos distintos, por problemas de traslado y lejanía.

Debido al planteamiento constante de conflictos de carácter político, ajenos a las atribuciones y competencias del Consejo de la Cultura, fue muy difícil avanzar siguiendo los tiempos estipulados originalmente. En virtud de ello, se tomó la decisión de otorgar todo el tiempo necesario, dentro de un margen razonable, para la expresión de las necesidades de los pueblos, más allá de que las temáticas correspondieran o no a al borrador de la indicación sustitutiva. Se comprendió que era necesario y enriquecedor que las personas expresaran sus experiencias y demandas históricas, las cuales en todo momento fueron consignadas en las actas, como opiniones que no eran materia específica de lo consultado por el Consejo.

Lo descrito anteriormente se convirtió en un aprendizaje para los(as) funcionarios(as) del Consejo Regional de Cultura: lo que en un principio fue considerado como una discusión superflua en relación a la temática central de la consulta, se transformó con el paso del tiempo en un pilar fundamental para el mutuo conocimiento y la generación de confianzas. Así, el proceso se realizó en los tiempos que los pueblos estimaron necesarios.

Del mismo modo, los horarios de reunión se modificaron también de acuerdo a las posibilidades de las organizaciones. Esto significó que las reuniones de trabajo se realizaran al final de las jornadas laborales o en fines de semana. Se organizaron encuentros, por ejemplo, desde las 17:00 horas y que se extendieron a veces incluso hasta las 1:00 de la mañana. Estas reuniones fueron siempre programadas después de la jornada laboral de la mayoría de los(as) participantes, lo que significó una evidente sobrecarga laboral para el personal del Consejo Regional.

La dinámica que se generó en la región, implicó una adecuación de las etapas establecidas en el decreto n° 66. En primer lugar,

debido a las largas conversaciones sobre las temáticas descritas anteriormente, los plazos definidos en la planificación original fueron poco realistas para el cumplimiento del objetivo. El equipo regional asumió que separar las etapas, particularmente las reuniones informativas (etapa de planificación y de entrega de información), era una acción que podía entorpecer el diálogo que se había logrado. Por ello, el proceso se desarrolló en el siguiente orden: convocatoria (reuniones informativas, planificación y entrega de información), deliberación interna y diálogo.

La metodología de las reuniones y encuentros fue en formato parlamento, lo que permitió que fluyera una dinámica de conversación cara a cara, muy necesaria para esta región. Allí cada representante pudo y tuvo el tiempo que necesitó para socializar sus opiniones e ideas.

Otra decisión tomada en conjunto fue la metodología desplegada en las reuniones, especialmente las iniciales. Tal fue el caso de la eliminación de una presentación que mostraba esque-



máticamente el borrador de la indicación sustitutiva, pues se constató que este instrumento generaba desconfianza en los(as) representantes de pueblos originarios convocados, ya que la estructura del documento daba la sensación de que todo estaba decidido. A cambio, se entregó información con exposiciones explicativas, que dieron la posibilidad de modificar lo propuesto por el Consejo de la Cultura. Cuando las confianzas estuvieron más consolidadas y se hizo necesario explicar el borrador de la indicación sustitutiva, se pudo volver a utilizar este instrumento con el consentimiento de los(as) participantes.

Finalmente, hubo especial cuidado en que las actas recogieran todas las temáticas tratadas en las reuniones, de manera de reflejar de mejor forma el proceso para la toma de acuerdos y con el propósito de darle importancia a los temas planteados por los pueblos.

## **b) Cronología del proceso de Consulta Previa**

El proceso en esta región tuvo una duración aproximada de cinco meses. La primera reunión informativa, de planificación y entrega de información, se realizó el 28 de septiembre del 2014, en la comuna de Peñalolén, con la participación de 61 representantes de pueblos indígenas; el 8 de marzo del 2015 se realizó el diálogo regional de cierre, en la comuna de San José de Maipo, en el que participaron 80 representantes de 42 organizaciones.

Después de un proceso de selección realizado en julio del 2014 por la Unidad de Pueblos Originarios y la Dirección Regional Metropolitana, en agosto fue contratado Jaime Huenún, escritor y poeta mapuche, para asumir como encargado de la Consulta Previa en la región. El vínculo con el mundo cultural indígena y la positiva relación con organizaciones y comunidades, fueron algunos de los atributos destacados de Huenún. Además, fueron

contratadas como apoyo Ailin Catalán Millacan, licenciada en Literatura, y Sandra Caqueo, profesora y cantante lírica aymara, que fue reemplazada posteriormente por el pintor mapuche Eduardo Rapiman, a fines del 2014.

Se conformó en la región una Secretaría Ejecutiva, liderada por la directora regional Ana Carolina Arriagada y coordinada por Jaime Huenún. En esta orgánica, participaron como apoyos específicos distintos profesionales de la Dirección Regional de Cultura, entre los cuales se encontraba la asesora jurídica del gabinete, y profesionales de los departamentos de Ciudadanía Cultural, Patrimonio Cultural y Administración.

La tarea fundamental de Huenún, además del rol de coordinador general del proceso, fue el contacto con dirigentes y comunidades, mediante visitas a terreno y preparación de material para las reuniones. Las profesionales de apoyo estuvieron a cargo del apoyo logístico del proceso.

Durante el 5 y 6 de agosto del 2014, el equipo de consulta, junto a la directora regional y la asesora jurídica, participaron de la Jornada Nacional de Capacitación para los equipos regionales de Consulta Previa y Convenio n° 169. Posteriormente, se realizó una capacitación dirigida a los equipos jurídicos de las direcciones regionales, donde se reforzaron temas como el marco legal en el que se debería realizar el proceso y se entregó asesoría en temas puntuales de cada región.

La ejecución administrativa fue parte del proceso de capacitación; sin embargo, por la dimensión y complejidad de la tarea, en esta región fue el Departamento de Administración el que se hizo cargo de dicha labor. Frente a la rigurosidad de las normas administrativas del Estado, hubo que buscar fórmulas administrativamente adecuadas para contratar algunos espacios y alimentación acordes con el propósito de la consulta.

## c) Convocatoria

En agosto y septiembre del 2014, se realizaron una serie de actividades para generar el primer acercamiento entre el Consejo Regional de Cultura y las organizaciones indígenas. Cabe destacar que producto de la constante tensión y escepticismo que se experimentó durante todo el proceso, lograr la confianza y adhesión de los pueblos fue una labor permanente en cada una de las reuniones realizadas.

En esta etapa se construyó un listado de organizaciones a partir de la información provista por Conadi, los municipios, la Dirección Regional de Cultura y el equipo central de la consulta. Además, se realizaron reuniones con los(as) encargados(as) de oficinas de pueblos originarios de las municipalidades. A partir de un listado de 30 personas, se visitó a dirigentes(as) y organizaciones para explicarles de qué se trataba el proceso y anunciar su inicio. En estas visitas participó la directora regional y el equipo de la consulta, el que asistió también a reuniones de otras instituciones del Estado, como la Intendencia Regional y los municipios, con el propósito de informar a los dirigentes activos sobre el proceso.

La convocatoria fue abierta a todas las organizaciones que quisieran participar. A partir del listado construido, se realizaron llamadas telefónicas a todas las personas allí registradas. En ese momento, se constató que el catastro de Conadi se encontraba desactualizado, ya que un gran porcentaje de cartas enviadas por



correo certificado, tal como dicta la norma vigente, fue devuelto por tratarse de direcciones erróneas. Con la información levantada a partir de las llamadas, se construyó una nueva base de datos. Por otro lado, en esta región se utilizaron adicionalmente radios comunitarias indígenas para la convocatoria.

## d) Planificación

Como se indicó, la organización territorial preliminar del proceso en la Región Metropolitana se modificó de acuerdo a las peticiones y necesidades de los(as) representantes indígenas. Finalmente, se constituyeron 10 procesos territoriales paralelos,<sup>1</sup> destinados a desarrollar el flujo de observaciones al borrador de la indicación sustitutiva. Finalmente, la organización de los procesos se dividió de la siguiente forma: Sindicato n° 1 de Panificadores Mapuche y la Asociación Leufu Mapu, artistas indígenas, Padre Hurtado, San Ramón, Lo Espejo, Cerro Navia, Peñalolén, San Miguel y Recoleta, Maipú y La Granja.

Las comunas rurales del sector de Melipilla no tuvieron representantes debido a que no respondieron a la convocatoria. La explicación de los(as) encargados(as) de las oficinas municipales de pueblos originarios fue que las organizaciones no estaban activas.

En la comuna de Cerro Navia se organizó una única reunión informativa el 4 de octubre del 2014, después de varios encuentros preparatorios. En la ocasión, se hizo la presentación general del proceso, sin embargo, los(as) representantes presentes manifestaron su disconformidad con el proceso, exigiendo la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40. Finalmente, después de aproximadamente dos horas y media de deliberación

1. Los procesos territoriales corresponden a comunas que incorporaron a representantes de comunas aledañas.

interna, entregaron un documento firmado por todos los(as) presentes en el que manifestaron su rechazo a la consulta, por las razones expuestas.<sup>2</sup>

## **e) Entrega de información y difusión**

Entre septiembre del 2014 y febrero del 2015 se realizaron 36 reuniones con el propósito de dar a conocer información preliminar sobre la consulta, definir los(as) participantes en el proceso, la metodología a utilizar y entregar el borrador de la indicación sustitutiva del proyecto de ley para la deliberación interna posterior. Sin embargo, en ninguno de los procesos individuales la consulta se desarrolló de la forma planificada. Por el contrario, el proceso se caracterizó por sus avances y retrocesos sucesivos. A pesar de las dificultades, en todos estas jornadas se logró avanzar hacia la etapa de deliberación interna.

Las reuniones contaron con traductores(as) de mapudungun y la presencia del observador representante del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la que fue aceptada en todo el proceso.

Las actas fueron el principal instrumento de registro. En las primeras reuniones fue aceptado el registro fotográfico y no el registro audiovisual. Sin embargo, en el transcurso del proceso el registro audiovisual fue permitido.

La metodología utilizada durante las reuniones fue el formato parlamento propuesto por el nivel central. El equipo regional hizo especial hincapié en dar espacio a todo aquel que deseara expresar sus ideas, asumiendo una actitud de respeto y dando el tiempo necesario para que esto ocurriera.

<sup>2</sup> Algunos(as) representantes solicitaron posteriormente al encargado de consulta poder participar, debido a que tenían buenas recomendaciones sobre el proceso, por

lo que fueron invitados(as) a unirse a los procesos que estaban en curso en otras comunas.

El borrador de la indicación sustitutiva fue entregado en todas las reuniones en formato impreso. Se utilizaron folletos explicativos y cuando fue permitido, se expuso una presentación. Los(as) representantes solicitaron gran cantidad de información, lo que hizo más extenso el tiempo de reuniones. Las demandas por temáticas que estaban fuera del alcance del Consejo de la Cultura y del futuro Ministerio, como vivienda, salud, tierras, agua e hidroeléctricas, fueron insistentemente planteadas en la conversación, porque los pueblos definieron que la cultura contenía todos estos temas. Finalmente, se logró avanzar en el trabajo puntual sobre la medida en consulta.

## **f) Deliberación interna de los pueblos indígenas**

En enero, febrero y marzo del 2015, se realizaron reuniones de deliberación interna. Para esta instancia, las organizaciones solicitaron asesoría externa de personas reconocidas por los pueblos. El equipo de consulta no estuvo presente en ninguno de estos encuentros, salvo que se solicitara expresamente algún tipo de información puntual. Sí se prestó apoyo logístico para la realización de dichos encuentros.



Cada uno de los grupos constituidos, presentó un documento de trabajo con las observaciones al borrador de la indicación sustitutiva, el que sería presentado en el diálogo regional. Luego, cada núcleo eligió democráticamente a sus representantes para asistir al encuentro regional y dialogar con el Consejo Regional.

### **g) Diálogo**

El 8 de marzo del 2015 se realizó el diálogo regional, en el sector Cajón del Maipo. Asistieron representantes de todos los procesos en curso. De parte del Consejo de la Cultura asistieron la Subdirectora Nacional, la directora regional, el jefe de la Unidad de Pueblos Originarios y el equipo regional de la consulta.

El programa de la reunión consistió en una presentación de cada uno de los documentos de propuestas, un plenario para lograr consenso regional y construir una sola propuesta, la respuesta del Consejo de la Cultura a cada uno de los puntos planteados, la redacción de un documento de acuerdos y disensos, y por último, la definición de los(as) representantes para el encuentro nacional.

Una vez realizado el diálogo nacional, el documento de acuerdos fue entregado a todos los(as) participantes del proceso a través de sus representantes.

Producto de las conversaciones y acuerdos, se constituyó una comisión asesora del Consejo Regional, para darle seguimiento a los acuerdos alcanzados. Con posterioridad al diálogo nacional, esta comisión se ha reunido permanentemente con el encargado de consulta, hoy encargado del Área de Pueblos Originarios de la Región Metropolitana, con el propósito de servir de contraparte en la región del Departamento de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura.



PARTE III

**La Consulta Previa como un  
proceso de aprendizaje para  
la relación del Estado con  
los Pueblos Originarios**



La experiencia de Consulta Previa realizada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes significó un doble desafío institucional. En primer lugar, sustentó a nivel nacional un proceso de implementación de un tratado internacional de derechos humanos dirigido hacia pueblos indígenas —el Convenio n° 169 de la OIT—, sin tener una estructura interna inicial que trabajara de forma estable y sostenida dicha temática, carencia que, sin embargo, fue revertida desde el momento en que, tras asumir la importancia que implicaba la participación de los pueblos originarios y la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota en la construcción de la nueva institucionalidad cultural: la consulta fue asumida como un desafío institucional que, de manera directa o indirecta, involucró a todo el Consejo de la Cultura.

El segundo desafío a sortear lo constituyó la cuestionada legitimidad en el mundo indígena del marco regulatorio de los procesos de Consulta Previa, esto es los DS 66 y 40. Tal cuestionamiento —transversal y persistente— sólo fue subsanado a través de la garantía del espacio de diálogo con los pueblos originarios que se abrió mediante el mismo proceso de consulta. Tal garantía permitió la implementación de un marco de trabajo perdurable entre las organizaciones indígenas de los diversos pueblos y la institución. Este contexto posibilitó en buena medida que el Consejo de la Cultura tuviera la disposición de desarrollar todas las etapas de este proceso inspirándose estrictamente en los estándares establecidos por el Convenio n° 169 de la OIT.

## **a) La Consulta Previa**

Al comenzar el proceso de Consulta Previa, el Consejo de la Cultura adoptó la fundamental decisión de someter a consulta el documento íntegro del Borrador de Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley que Crea el Ministerio de Cultura, el que fue entregado a todas las organizaciones participantes desde un

primer momento, publicándose a su vez en el sitio web creado para este fin, siendo además ampliamente explicado por los equipos regionales de la consulta en la etapa de generación de confianza con las organizaciones y comunidades convocadas.

Las diversas organizaciones indígenas valoraron positivamente que se estuviera sometiendo a discusión con los pueblos indígenas, según el Convenio n° 169, la creación del futuro Ministerio de Cultura. No obstante, al no existir una relación orgánica entre el mundo indígena organizado y el Consejo de la Cultura al momento de iniciarse el proceso, no había de parte de las organizaciones plena claridad acerca de las funciones de la institución ni de las que eventualmente tendría el futuro ministerio en relación a la temática indígena.

El conocimiento que las organizaciones tenían del Consejo, se restringía casi en exclusiva a ciertos programas, como la línea de Desarrollo de Culturas Indígenas del Fondart. Tal desconocimiento se tradujo en la ausencia de una demanda política o programática *a priori* hacia la institución por parte de los distintos pueblos originarios.

Aun considerando ese escenario, la implementación de la consulta se inició con una etapa inicial de desconfianza entre las organizaciones y el Consejo de la Cultura. En prácticamente todas las regiones, los equipos de la consulta del Consejo debieron absorber en las primeras convocatorias el juicio histórico y político hacia el rol de la institucionalidad pública, en relación a los pueblos indígenas en tiempos recientes, relación evaluada de forma crítica por las organizaciones. De esta forma, en función de anteriores experiencias con otros servicios públicos, las organizaciones manifestaron en esta etapa una suerte de temor frente a la posibilidad de que su participación no se tradujese en una incidencia real en la medida legislativa definitiva que se tramitaría en el Parlamento.

La desconfianza inicial no impidió, sin embargo, que las organizaciones siguieran participando del proceso en base al análisis del documento borrador distribuido. Solo en un par de casos a nivel regional se puso en tela de juicio la pertinencia de tal documento, pero incluso en esos casos, las organizaciones convocadas siguieron adelante con las distintas etapas de la consulta.

Tanto la oportunidad de la entrega de información sobre la medida consultada como la posibilidad real de que los planteamientos de las organizaciones indígenas tuvieran real incidencia en los contenidos de la medida consultada, hizo que se cumpliera una de las condiciones fundantes de toda consulta: que esta se realice de forma previa al cumplimiento de la medida legislativa, en este caso la Indicación Sustitutiva que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Otra de las condiciones fundantes correspondió a la constitución de comisiones de seguimiento del trámite del acuerdo nacional en la mayor parte de las regiones, medida que fue solicitada por los(as) representantes de los pueblos originarios en el marco del encuentro nacional de cierre de la Consulta Previa. Tales comisiones no solo han cumplido ese rol acerca del trámite legislativo, sino que también se han convertido en eficaces canales de información, permitiendo mantener una relación permanente entre las organizaciones indígenas y las direcciones regionales del Consejo.

Fue la voluntad política manifestada desde el Ejecutivo, sin embargo, lo que en definitiva creó las condiciones necesarias para tomar la decisión y facilitar las circunstancias que posibilitaron el mejor desarrollo de la Consulta Previa. Tal voluntad quedó explícitamente plasmada en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo del 2014, cuando la Presidenta anunció que se sometería a consulta indígena el proyecto de ley que crearía el Ministerio de la Cultura, con lo que la medida se constituyó en un mandato presidencial.

Por otro lado, en este proceso también actuó como facilitador el interés por participar en la Consulta demostrado por diversas organizaciones de los pueblos indígenas y de la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota. Aunque al momento de iniciarse el proceso tal disposición no era completamente segura dada la ausencia de reivindicaciones sociopolíticas del mundo indígena hacia el Consejo de Cultura, la rápida valoración que las organizaciones le atribuyeron a la puesta en valor de sus culturas y de su patrimonio cultural, posibilitó que la consulta fuera vista como una oportunidad para el mundo indígena para abordar estos temas y visibilizar sus propuestas y demandas.

## **b) El principio de buena fe**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6.2 del Convenio n° 169 de OIT, “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deben ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias”.

Como se describe en el relato de los procesos desarrollados en cada región, en las etapas iniciales del proceso de Consulta Previa se reprodujo el juicio político histórico y una desconfianza respecto de la relación entre las organizaciones indígenas y el Estado. La institución decidió no abstraerse de ese contexto y enfrentar la exigencia generalizada de derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40, entendidos por las organizaciones indígenas como obstáculos para el desarrollo del proceso.

De esta forma, en todas las regiones, sin excepción, los(as) representantes indígenas demandaron que la consulta se guiara por los estándares del Convenio n° 169 de OIT. El Consejo de la Cultura definió asumir esta complejidad, escuchando atentamente las críticas de las organizaciones en cada uno de los territorios. La forma de superar esta situación fue delimitar muy claramente las

atribuciones institucionales respecto de cada tema, para luego de disipadas las aprehensiones, dar inicio al diálogo específico en torno a la medida legislativa. Aun así, en cinco territorios del país las organizaciones decidieron restarse del proceso, automarginación debido al establecimiento de la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40 como requisito previo para participar en la consulta.

Dado que esta condición era imposible de cumplir por parte del Consejo, pues no correspondía a sus atribuciones legales, las siguientes agrupaciones se restaron del proceso: las comunidades atacameñas pertenecientes al Área de Desarrollo Indígena (ADI) del Alto Loa; las organizaciones de Panguipulli; algunas de las organizaciones de Los Lagos; las de Coyhaique en la región de Aysén y las organizaciones indígenas de Cerro Navia en la Región Metropolitana. Pese a estas situaciones puntuales, un total de 2.051 organizaciones participaron en todas las etapas del proceso.

En este contexto y relacionado con la buena fe, un aprendizaje relevante fue mantener permanentemente la disposición a dialogar, entendiendo que el diálogo implicaba tanto exponer los puntos de vista de la institución, como escuchar con respeto las apreciaciones de una diversidad muy amplia de organizaciones y pueblos presentes en todos los territorios. La disposición a seguir conversando y escuchando, de parte de las organizaciones indígenas, organizaciones afrodescendientes y el Consejo de la Cultura, fue un fin en sí mismo, buscado y resguardado desde el inicio hasta el cierre de la Consulta Previa.

Para proteger este principio, algunas de las prácticas que se institucionalizaron durante el proceso fueron:

- Los(as) responsables de llevar adelante el proceso de consulta se dispusieron a escuchar y acoger, sin replicar, todo lo que los(as) representantes indígenas manifestaron en las

primeras reuniones. Esta escucha sin réplica inmediata, habría sido un primer indicador de que el Estado estaba operando desde un lugar diferente del tradicional.

- La confianza en los actos de los(as) funcionarios(as) del Consejo de la Cultura se fue construyendo paso a paso, al ir cumpliendo e incorporando las recomendaciones que surgían en cada reunión para seguir con el diálogo. Se puso especial atención en cumplir con todos los compromisos que se iban asumiendo.
- Los equipos de la consulta en las regiones contaron con un protocolo operativo que les orientó respecto de la organización protocolar y espacial de cada reunión; este protocolo consideraba los saludos, el consentimiento informado respecto de los registros de firmas, audios y fotografías, además de la presencia de los observadores. Es decir, todos elementos que tienen que ver con procedimientos adecuados, pero que también influyen en la honestidad, la transparencia y el respeto por el otro.

Por otra parte, resultó esencial el despliegue territorial que los equipos hicieron en la etapa preparatoria de los diálogos, nombrada como de socialización del proceso y “generación de confianzas”. Fue en esta etapa donde se implantaron las formas de trabajo y de vinculación que se desarrollaron a lo largo de todo el proceso.

En resumen, los principales elementos que posibilitaron concretar el diálogo entre el Consejo y las organizaciones, fueron los siguientes:

- La decisión de llevar a cabo la Consulta Previa en los términos establecidos por el Convenio n° 169 de la OIT, lo que generó una mejor disposición de parte de pueblos frente a la convocatoria.
- Las condiciones consensuadas previamente entre la coordinación nacional y los equipos regionales del

Consejo para que los pueblos indígenas participaran en el proceso: que la consulta se ciñera a lo definido en el Convenio n° 169; que se registrara y escuchara la demanda por la derogación de los decretos supremos n° 66 y n° 40; que se negociara de manera inicial la suspensión de la participación de las organizaciones del proceso de consulta en caso de que no se cumplieran las condiciones consensuadas en un inicio.

- La actitud de escucha y acogida sin réplica frente a todo lo que los(as) representantes indígenas manifestaron durante todo el proceso de consulta.
- La entrega de información de los equipos del Consejo a los pueblos, de manera personal, transparente y a través de múltiples plataformas, durante todo el proceso.
- Que la definición sobre cómo, cuándo y quiénes participaron en el proceso de consulta fuera el resultado de un conjunto de conversaciones y acuerdos en los que primaron las voluntades y decisiones de los propios pueblos consultados.
- El compromiso institucional con el proceso de consulta reflejado en la participación de los(as) directores(as) regionales y de gran parte de los(as) funcionarios(as) en el proceso, lo que se convirtió en una señal que fue coherente con el discurso que se comunicó a los pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta.
- La regionalización de los recursos para desarrollar el proceso de acuerdo a la realidad de cada territorio.
- La incorporación de las observaciones realizadas por los diversos pueblos en el marco de la Consulta Previa a la indicación sustitutiva que sería enviada por el poder Ejecutivo al Congreso.
- El haber contado con un equipo alineado en torno a un objetivo compartido.

- El haber contado con un protocolo de actuación común, que fue difundido en toda la institución.
- La constitución de un equipo con experiencia de trabajo con pueblos indígenas en la mayoría de las regiones.
- El apoyo de la institución en el desarrollo del proceso, con la participación de los equipos, la flexibilización de procedimientos y la priorización que se hizo de la consulta durante los meses que duró.
- La apertura a participar de parte de los pueblos, fijando condiciones que garantizaran la buena fe del proceso.

### **c) Los acuerdos en torno a la medida consultada**

El proceso de Consulta Previa desarrollado en todas las regiones buscó contar con un cuerpo de observaciones amplio y territorializado, que se sintetizó en un solo documento de acuerdos a nivel nacional, derivado del encuentro realizado en Valparaíso en marzo del 2015.

Dependiendo de la configuración que asumió la consulta en cada una de las regiones, el proceso adquirió una forma específica para llegar a acuerdos: por pueblo o por región.

- a. En la mayor parte de las regiones en las que habita más de un pueblo originario, el diseño por el que optaron los pueblos fue desarrollar procesos de consulta por separado; la generación de los documentos con sus propuestas finales también se realizó por pueblo. Este fue el caso de regiones como Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Magallanes.

- b. En las demás regiones, debido a que la población indígena predominante correspondía a un solo pueblo, o a uno hegemónico, se realizó un proceso que concluyó con un documento de propuesta con los acuerdos alcanzados a nivel regional. En estos casos la consulta tuvo una expresión territorial, por ejemplo en las regiones de Maule, O'Higgins, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Valparaíso, Metropolitana y Coquimbo, y en el territorio de Rapa Nui.

La expresión territorial en regiones fue acordada con los(as) representantes de los pueblos y el Consejo de la Cultura realizó un esfuerzo logístico por llegar a cada localidad y desarrollar el proceso en los territorios.

Dentro del proceso de consulta se contempló en la etapa de “deliberación interna” la posibilidad de contar con asesorías en las materias que los(as) participantes consideraron relevantes, de manera de garantizar mayores grados de simetría en el diálogo establecido en torno a la medida en consulta y en el desarrollo de las observaciones a plantear. En siete regiones se solicitó el apoyo de asesores(as) externos(as), mientras que en las ocho regiones restantes se solicitó el apoyo de abogados(as), que el Consejo dispuso para apoyar el proceso de análisis de la medida e insumar de esa manera la etapa de deliberación interna de los pueblos y las comunidades.

La presencia del Consejo en esta etapa de la consulta solo se concretó cuando los(as) participantes así lo solicitaron; en la mayor parte de los casos se le pidió a los equipos regionales estar disponibles y entrar al espacio de deliberación en determinados momentos en los que había dudas.

Con la finalidad de llegar a acuerdos de manera responsable, durante todo el proceso los equipos del Consejo sistematizaron la información contenida en las actas de cada reunión; se

identificaron así tópicos recurrentes entre los distintos pueblos y regiones, lo que permitió construir posiciones comunes frente a los distintos requerimientos. De esta forma se fue evaluando la factibilidad de llegar a acuerdos a nivel nacional, en relación a la naturaleza de la medida legislativa consultada.

En primera instancia se alcanzaron acuerdos a nivel regional y luego, por solicitud de las organizaciones participantes, se llevó a cabo el Encuentro Nacional de la Consulta Previa, instancia a la que asistieron los(as) representantes nominados por los pueblos durante el proceso de consulta realizado en cada región. En este espacio se generaron conversaciones y alianzas entre los pueblos con la finalidad de incidir en el contenido del documento de acuerdos.

El proceso no estuvo exento de dificultades, tanto respecto de la forma de conocer todas las propuestas regionales y por pueblos, como en relación a la forma de generar los acuerdos transversales, que finalmente serían consignados en el documento *Acuerdos de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Originarios Aymara, Quechua, Atacameño, Kolla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Yagán, Kawésqar y la Comunidad Afrodescendiente de Arica y Parinacota sobre la Indicación Sustitutiva que crea el Ministerio de la Cultura*.<sup>1</sup>

Entre las prácticas y aprendizajes que posibilitaron el arribo a acuerdos nacionales, se puede señalar como fundamentales la flexibilidad generada en la construcción de acuerdos, adecuada a la demanda manifestada por los pueblos originarios de tener un proceso independiente y que visibilizara su visión como pueblos, y la capacidad de analizar permanentemente el conjunto de actas emanadas de cada encuentro de consulta, lo que permitió retroalimentar el diálogo asumiendo la diversidad de pueblos indígenas presentes en el país y las particularidades regionales y territoriales (subregionales) de cada uno de ellos, ya que pre-

1. Las denominaciones para cada pueblo fueron determinadas por los(as) representantes regionales en cada caso.

cisamente se asumió desde el inicio un proceso “de abajo hacia arriba”, esto es, desde lo territorial (o subregional) a lo regional, y de allí al nivel nacional.

Cabe señalar que durante todo el proceso las actas fueron publicadas en la página oficial de la Consulta Previa del Consejo de la Cultura, junto con información complementaria, registros fotográficos de los encuentros —autorizados mediante consentimiento informado—, relatos de participantes de los distintos pueblos y de las autoridades regionales de la institución.

En resumen, la Consulta Previa fue un aprendizaje integral para el Consejo y, según se espera, para futuros procesos de Consulta Previa.

#### **d) La realización de la consulta mediante procedimientos apropiados**

La descentralización con que se desplegó la consulta del Consejo de la Cultura permitió que los procedimientos se adecuaron a las características particulares de cada pueblo, de cada región y del contexto social, territorial y cultural en el que se desarrolló el proceso.

Al respecto, una de las experiencias representativas de la diversidad territorial a la que se adecuó la institución y que posibilitó la generación de un aprendizaje acerca de los códigos culturales presentes en los distintos pueblos y territorios del país, fue el de la consulta autoconvocada del pueblo kawésqar residente en Puerto Edén, quienes decidieron definir autónomamente los términos en los que se desarrollaría el proceso de consulta en su territorio. El Consejo, en este caso, tuvo la disponibilidad de flexibilizar los lineamientos y el diseño general del proceso para adecuarlos a los requerimientos y decisiones del pueblo kawésqar.

En este caso fue el pueblo kawésqar el que definió cómo se llevaría a cabo el desarrollo de la consulta y el Consejo puso a su disposición la información, los recursos requeridos y las gestiones logísticas para realizar las reuniones (transporte, alimentación y alojamiento cuando era necesario, ya que los propios kawésqar también aportaron con recursos). El proceso autoconvocado generó de esta forma una mayor horizontalidad en la relación con el Consejo.

Otras de las prácticas que se constituyeron en aprendizajes, fueron:

- El proceso de consulta se desarrolló, cuando así fue requerido por los pueblos indígenas, con el apoyo de traductores(as) y facilitadores(as) interculturales. Este fue el caso del pueblo aymara en Arica y Parinacota y Tarapacá, del pueblo mapuche en Biobío, La Araucanía y la Región Metropolitana, y del pueblo rapa nui, con el fin de facilitar su participación.
- Todos los pueblos indígenas y la comunidad afrodescendientes contaron con alimentación culturalmente pertinente durante las reuniones de consulta.
- En el norte del país, y asociado a la cultura aymara, se hicieron *wilanchas* y *pawas* propiciatorias al momento de iniciar las reuniones. Estas ceremonias fueron actividades que los propios pueblos decidieron cuándo y cómo realizarlas. En el marco del encuentro nacional de Valparaíso, se destinó una mañana del primer día para que todas las delegaciones presentes hicieran sus ceremonias propiciatorias; este momento, realizado en el Parque Cultural de Valparaíso, contó con la presencia y apoyo de parte de las organizaciones locales, las que actuaron como anfitrionas.
- En la Región del Biobío se desarrolló un proceso con pertinencia cultural, dándoles a cada una de las etapas un significado: se desarrolló lo que llamaron “el camino de la conversación” o *dungu rupu* y se acordó que los encuentros tomarían la forma de *trawün*, siguiendo la costumbre de

reunión mapuche. Lo mismo ocurrió en La Araucanía, donde los encuentros fueron denominados *nütramkawün*.

Un aspecto anexo, pero muy relevante, fue la consideración de la presencia de niños(as) en las reuniones. En este sentido, se explicitó en la metodología establecida en el protocolo de relacionamiento tanto la consideración especial hacia la niñez, en cuanto participantes activos(as) de las reuniones, como en relación al cuidado de los(as) niños(as) dentro del espacio de reuniones, para así facilitar la participación plena de los(as) adultos(as) a cargo de su cuidado, que en su gran mayoría eran mujeres.

Un ejemplo del esfuerzo particular de los equipos regionales por generar un ambiente propicio para el establecimiento de un diálogo pertinente, fueron las condiciones consideradas en la Región del Biobío antes de cada *trawün*, en función del cumplimiento de los estándares del Convenio n° 169 enunciados:

- No debía haber presencia policial en los espacios de reunión.
- Debía existir un manejo acotado de la prensa, de manera de no incomodar a los(as) asistentes.
- Se consideró la presencia de observadores que dieran garantías del proceso.
- Los espacios físicos se dispondrían de manera circular, propiciando un lugar donde autoridades tradicionales y los(as) directores(as) regionales se sentarían juntos, al mismo nivel.
- En la entrada del lugar de reunión se pondría siempre un pendón bilingüe señalando el objetivo de la jornada.
- Se contaría con “lenguaraces capaces de expresar en chedungún el proceso”, para lo cual se contó con el apoyo de integrantes de la Academia Nacional de la Lengua Mapuche en la región, y se preguntó en cada reunión si era necesario traducir.

- El equipo de consulta se relacionó no como *winka*, sino como *katripache*, con la intención de enfrentar el diálogo en una actitud de escucha respetuosa de las diferencias.

En la mayor parte de los procesos regionales los equipos modificaron su planificación original, introduciendo adecuaciones a los plazos, etapas y procedimientos de acuerdo a cada contexto. En general, la primera reunión se realizó en la fecha definida por el Consejo Nacional de la Cultura y de ahí en adelante los días y horarios, la duración, la selección de los lugares y la definición de quiénes serían sus representantes, fueron acordados con cada pueblo.

A continuación se presentan ejemplos tomados de distintas regiones que demuestran el uso de procedimientos adecuados:

- En la Región de Arica y Parinacota se llegó a las comunidades aymara más lejanas, apoyándose en personas aymara investidas de credibilidad para los habitantes del altiplano; se organizaron las reuniones en horarios que consideraban la actividad agrícola y/o de pastoreo de los intervinientes; se contó con facilitadores interculturales y con un(a) traductor(a) cuando así fue requerido y se organizaron las reuniones en acuerdo con cada uno de los pueblos y sus representantes.
- En la Región de Tarapacá, al recorrer la comuna de Colchane, se constató que la mayor parte de sus actuales habitantes son de mucha edad y solo hablan aymara. Por esta razón se incorporó traducción y se tomó contacto con los jóvenes del lugar, que viven en su mayoría en la comuna de Alto Hospicio; fue a través de ellos que se pudo explicar a los más ancianos las características de la consulta.
- En la Región del Maule, las reuniones se habían planificado para ser desarrolladas durante la semana y, unánimemente, se reagendaron, concentrándolas los fines de semana para

no alargar el proceso más allá de lo necesario (debido a la simultaneidad de consultas en desarrollo).

- En la Región de Valparaíso, los acuerdos se construyeron en el marco de sucesivas conversaciones; no se recurrió a votación para dirimir asuntos frente a los cuales había más de un punto de vista válido. En esos casos se destinaba el tiempo que fuera necesario para llegar a un acuerdo.
- En varias regiones, de común acuerdo con las organizaciones, los equipos del Consejo realizaron diversos ajustes a las etapas, las formas y procedimientos.
- En algunos casos se fusionaron las etapas de planificación y entrega de información y/o se invirtió el orden, entregando primero la información, antes de iniciar cualquier planificación, dada la demanda manifestada por los pueblos por saber de qué se trataba la consulta. En otras regiones, como en La Araucanía, la inversión inicial estuvo centrada en la convocatoria, que para ellos fue una etapa centrada en la socialización y entrega de información respecto del sentido de la consulta. Algo parecido ocurrió en Tarapacá donde hubo una gran inversión de tiempo en socializar e informar sobre el proceso y sobre el borrador de la indicación sustitutiva, siendo allí la etapa de planificación muy corta, dadas las conversaciones que se sostuvieron previamente.

En la mayor parte de las regiones hubo una lectura previa de la situación de los pueblos originarios, lo que implicó ajustar las etapas y su duración en función de lograr una mayor participación. Se privilegió generar una relación de confianza a partir del establecimiento de un vínculo personal (cara a cara) que permitiera a las comunidades tomar la decisión de participar en la consulta de manera libre e informada.

En síntesis, se pueden mencionar como aspectos que facilitaron la adecuación de procedimientos:

- La conformación de los equipos nacional y regionales, con conocimiento de las organizaciones y el territorio.
- El convocar a coordinadores(as) de consulta de origen indígena, validados ante sus pares y sin cuestionamientos por conflictos de interés.
- Haber contado con el interés y el compromiso del equipo del Consejo de la Cultura (autoridades nacionales, directores(as) regionales, abogados(as) y funcionarios(as) de las distintas áreas programáticas y administrativas) para abordar la tarea de una manera pertinente según la singularidad de cada pueblo y territorio.
- La apertura de los equipos para observar, conocer y adecuarse a la realidad de los diversos pueblos con los que interactuaron en el desarrollo de la Consulta Previa.
- Promover la flexibilidad del Consejo para adecuarse a los requerimientos y condiciones de los pueblos indígenas para participar.
- Haber asumido la preparación del equipo para realizar la consulta en los territorios, a través de una inducción en torno al Convenio n° 169, a los decretos y lineamientos estratégicos del proceso, así como el acompañamiento y asesoría en forma permanente a los equipos regionales.
- Haber elaborado y aplicado un protocolo de relacionamiento pertinente con cada pueblo indígena.
- Haber impulsado la realización de inducciones adicionales y capacitaciones de los equipos para reforzar la comprensión y la complejidad del desafío.
- La disposición de recursos para realizar la consulta de manera oportuna.
- Haber contratado la logística de los encuentros en cada región, facilitando la pertinencia cultural y la adecuación de procedimientos para realizar la consulta.

## **e) Una consulta informada**

La entrega de información a las organizaciones se realizó durante todo el proceso de Consulta Previa mediante una multiplicidad de medios, desde la presencia de los equipos en los territorios hasta la entrega de asesorías en distintas materias requeridas por los(as) participantes en los distintos territorios. En ese sentido, la disposición a entregar información relativa a la medida consultada y al marco de derechos garantizados en el proceso, fue uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de la Consulta Previa del Consejo de la Cultura.

- a. En la etapa de diseño de la Consulta se informó a las distintas instituciones públicas regionales, provinciales y comunales sobre el proceso, sus objetivos y alcances, de manera de dar a conocer el mandato presidencial que impulsaba el proceso y solicitar apoyos específicos. Informar a la institucionalidad le permitió al Consejo contar con apoyo oficial en algunas regiones para difundir, convocar, transportar y gestionar espacios para las reuniones de la consulta.

Luego de la capacitación realizada en la ciudad de Santiago, los(as) coordinadores(as) regionales de consulta definieron la estrategia para informar a los(as) representantes indígenas en las regiones. Se definieron allí los mecanismos de comunicación y socialización del proceso y la medida en consulta, tanto de manera personal como mediante la convocatoria formal a participar del proceso mediante carta certificada.

El envío de cartas certificadas se encuentra establecido en el reglamento de consulta vigente, por tanto el procedimiento de convocatoria fue empleado en todas las regiones. No obstante, en la mayor parte del territorio las cartas fueron devueltas dado que ellas se dirigieron mayoritariamente a las comunidades y asociaciones inscritas en los registros

de Conadi, que en el periodo de inicio de la consulta se encontraban desactualizados.

En ese sentido, el diseño de la consulta consideró desde un inicio esa posibilidad, por lo que se orientó a los equipos regionales a informar a las organizaciones indígenas en cada región, cara a cara, en terreno y a través de medios de comunicación locales. En atención a esto, se dispuso la contratación de los equipos regionales de manera previa al inicio formal del proceso de diálogos, buscando facilitar el acceso y conocimiento del proceso de manera amplia.

Un ejemplo que permite reflejar dicha metodología es el caso de la Región de La Araucanía, en la que el equipo de la consulta visitó primero toda la región y, posteriormente, se enviaron las cartas, dado que se estimó que no sería posible que las personas se informaran por carta sobre el proceso que se llevaría a cabo. En atención a las directrices nacionales del proceso, se consideró que lo más adecuado era explicarles en persona primero y luego enviar la carta, para reforzar la información y darle formalidad al proceso.

- b. En la etapa de ejecución de la consulta, los equipos regionales desarrollaron diversas estrategias para traspasar la información a las organizaciones. Muy pronto los equipos constataron que, en general, los pueblos, salvo las dirigencias, no conocen el Convenio n° 169 y sus alcances, por lo que las organizaciones demandaron conocer este instrumento como parte del proceso de consulta.

Para lograr dicho objetivo se implementaron diversas estrategias:

- En algunas regiones se dispuso, desde el comienzo, de un set de materiales que contenían la indicación sustitutiva, el Convenio n° 169 y los decretos n° 66 y n° 40. Este fue el caso de Magallanes, Arica y Parinacota y Tarapacá. En

la mayor parte de las regiones se distribuyó el Convenio n° 169 y el Borrador de la Indicación Sustitutiva.

- Este material se distribuyó con ocasión del primer contacto con un representante indígena o en la primera reunión que se sostuvo en el marco de la consulta, o cada vez que era requerido por alguna persona convocada. Los equipos regionales imprimieron copias que fueron entregadas personalmente o por correo electrónico.
- En cada región, el(la) abogado(a) del Consejo fue capacitado para que pudiera apoyar al equipo de consulta y a los intervinientes sobre el Convenio n° 169. Se realizaron sesiones de capacitación dirigida a los pueblos que lo solicitaron a cargo del abogado(a) de Consejo y/o del asesor(a) contratado para apoyar a los pueblos en su proceso de deliberación interno.

En la Región de Coquimbo, como parte de la entrega de información, se realizaron en todas las provincias jornadas de capacitación sobre el Convenio n° 169 y la Ley Indígena n° 19.253. Esta fue una petición hecha por los propios pueblos para así tener más herramientas con que generar observaciones. Estas reuniones fueron realizadas en lugares donde residían las personas con menos posibilidades de obtener información por canales oficiales. Algo semejante ocurrió en Tarapacá, Arica y Parinacota, Coquimbo y Biobío.

- c. La comprensión del contenido técnico y las implicancias jurídicas del texto en consulta por parte de las organizaciones implicó un gran desafío.
  - En las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, los pueblos aymara, quechua y la comunidad afrodescendiente, hicieron notar tempranamente la necesidad de contar con asesores que les permitieran comprender el contexto normativo en que se realizaba la consulta y, sobre todo, comprender la materia consultada.

- En general, en todas las regiones la comprensión de la materia consultada representó un desafío comunicacional, debido a la aridez de los contenidos y el tecnicismo del lenguaje. Así, en algunas regiones se elaboraron resúmenes y/o sistemas más gráficos que permitieran hacer más amigable la presentación de las indicaciones (en Arica y Parinacota, Valparaíso y Maule, por ejemplo).
  - En Tarapacá, quienes redactaron los acuerdos del proceso deliberativo interno fueron los asesores contratados para acompañar esta fase del proceso. Algo semejante ocurrió en Valparaíso, donde la asesora elegida fue la que generó el documento con los acuerdos alcanzados en cada territorio.
- d. En cuanto a los avances del proceso de la consulta, el Consejo publicó toda la información emanada de los encuentros regionales, las actas de los mismos, además de noticias y material fotográfico y audiovisual en la página oficial de la Consulta Previa de Cultura. Esto siempre y cuando la información contara con la debida autorización para ser divulgada. En esta página web también se facilitó el acceso al Borrador de la Indicación Sustitutiva, al Convenio n° 169 de OIT, a los relatos de participantes institucionales e indígenas del proceso y a otra información de interés para los(as) participantes.

De manera de facilitar el acceso a la información dispuesta en esta plataforma, se cauteló contar con un acceso particular por cada pueblo originario a la información (incluyendo a la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota). Cada link del sitio web consideró traducciones relevantes y un diseño gráfico pertinente. La página fue actualizada permanentemente durante todo el proceso de consulta.

- e. La Consulta Previa le permitió al Consejo de la Cultura retomar con mayor propiedad y contenido una relación con

el mundo indígena. Por esta razón, los(as) funcionarios(as) responsables de diversas líneas programáticas realizaron presentaciones sobre los objetivos de estas y las formas en que los pueblos indígenas, sus organizaciones y cultores, pueden acceder a los programas y fondos existentes en la institución.

## **f) La definición de las instituciones representativas de los pueblos indígenas**

Teniendo en consideración la actual diversidad de pueblos indígenas y de contextos en el país, el Consejo de la Cultura adoptó diversas estrategias para esclarecer la cuestión de la definición de las organizaciones e instituciones de los pueblos indígenas que debían ser consideradas para participar en el proceso de consulta. Al respecto se definieron algunas directrices a nivel nacional:

- a. En algunos casos, fueron los propios pueblos indígenas de manera más o menos autónoma, los que definieron qué instituciones, organizaciones y actores debían participar, según el pueblo indígena y la región de que se trataba:
  - En el caso de la Región de Tarapacá, para dilucidar cuáles eran las organizaciones representativas que debían ser parte del proceso, el equipo definió que se guiarían por los criterios de flexibilidad y autodeterminación que se señalan en el Convenio n° 169. Esto les permitió señalar de manera pública que eran los propios pueblos indígenas y sus respectivas instituciones los que debían definir quiénes eran los llamados a participar.
  - La definición tomada por el equipo de Tarapacá frente al tema de la representatividad, implicó que en la primera parte del proceso de consulta se dedicaran a recorrer cada comuna y visitar a cada uno de los(as) dirigentes para

anunciarles el proceso y que se esperaba que fueran ellos los que definieran quiénes y cómo participarían.

- Algo semejante ocurrió en la Región de La Araucanía, donde el equipo del Consejo destinó largas y numerosas jornadas al trabajo en terreno para contactar a los(as) representantes antes de iniciar la convocatoria.
  - Los equipos nacional y regionales, pusieron a disposición de esta tarea su capital social y sus relaciones con los dirigentes indígenas, así como el conocimiento que poseían del territorio y de la cultura y las formas de relacionamiento apropiadas. Por ello comenzaron por visitar a los(as) representantes que conocían, principalmente autoridades tradicionales y dirigentes de asociaciones.
  - En la Región de Magallanes, se definió cambiar la denominación “representantes” por “intervinientes”, determinando que se reunirían por pueblo. El pueblo kawésqar autoconvocado, decidió que en las reuniones podían participar todos los que quisieran hacerlo teniendo todos derecho a voz y voto. Además, este pueblo definió a sus representantes al final de su proceso de diálogo.
  - En la Región del Biobío, en la etapa de deliberación interna y diálogo, se propuso contar con la presencia del Consejo de *longko*, además de autoridades tradicionales como el *kimche*, *lawentuchefe*, artesanos, grupos de mujeres y educadores interculturales de lengua, entre otros.
- b. La cantidad de personas que participaron en las fases iniciales del proceso fue un tema delicado en ciertos lugares. En regiones como Arica y Parinacota y Maule se generaron estrategias de común acuerdo con los dirigentes para ampliar la convocatoria. Así por ejemplo, en la Región de Arica y Parinacota, se apeló al apoyo de personas de la propia comunidad para respaldar la convocatoria a las reuniones en la comuna de General Lagos. En la Región del Maule, se tomó la decisión de salir

de la capital regional para llegar a los territorios más lejanos, lo que permitió que otras organizaciones participaran en el proceso; en esta región, además, los propios representantes de las organizaciones asumieron la responsabilidad de difundir e invitar a las reuniones.

- c. Se intentó garantizar la amplitud de la convocatoria y de la participación, así como la representatividad de los(as) participantes, mediante el establecimiento de relaciones e interlocución con organizaciones amplias, supracomunitarias, que agrupaban a varias organizaciones de base. Este fue el caso de la Región del Libertador General Bernardo O’Higgins, donde existe una mesa regional que agrupa a la gran mayoría de las organizaciones indígenas de la región; en el marco de esa mesa, las organizaciones eligieron a sus interlocutores(as).
- d. A nivel nacional y regional se recabaron diversas fuentes de información sobre organizaciones indígenas y afrodescendientes —no solo se utilizó el catastro Conadi— para identificar las organizaciones que serían convocadas:
  - En algunas regiones (Atacama, Coquimbo y Los Ríos) el Consejo empleó las bases de datos de Conadi, del Ministerio de Desarrollo Social, de Conaf, de los municipios y de la propia institución para identificar las organizaciones y representantes indígenas.
  - En la Región del Biobío, el equipo “trianguló información”. Para esto se consideró la información proporcionada por la base de datos de Conadi, las bases de datos de las unidades de pueblos indígenas de los municipios y el conocimiento que el equipo de la consulta tenía de la realidad local. También se coordinaron con el encargado de asuntos indígenas de la Gobernación de Arauco. Con esta información, el equipo finalmente elaboró una nueva base de datos para realizar la convocatoria.

- En la Región de Coquimbo, el Consejo entregó a cada municipio 50 invitaciones para distribuir las en sus comunas. Esta forma de convocar a los(as) representantes implicó que participaran personas que asistían a nombre de organizaciones indígenas y otras que concurrieron a título personal. Esta heterogeneidad generó en algunos momentos situaciones de conflicto entre los(as) asistentes, especialmente cuando se debatió respecto de quiénes tenían derecho a voto y cuál era el valor del voto de un dirigente respecto del voto de una persona que se representaba a sí misma.
- e. El Consejo de la Cultura enfrentó de manera diversa la decisión de no participar en la consulta de determinadas organizaciones.
- En los casos de Antofagasta, en relación con las comunidades atacameñas del Alto Loa y Calama; de San Felipe y Los Andes de la Región de Valparaíso; de Coyhaique en la Región de Aysén, los(as) representantes de los pueblos indígenas declinaron participar y el Consejo realizó la consulta con aquellos que, teniendo un rol de representante, manifestaron estar disponibles e interesados en participar.
  - En la Región de Los Lagos, luego de realizar un *trawün* de *longko* del territorio Willimapu, estos decidieron no participar en la consulta. No obstante esta decisión, la institución decidió seguir adelante con el proceso de consulta, convocando a otras organizaciones.

## **Algunas conclusiones sobre los derechos colectivos de participación y de Consulta Previa**

Para poder hablar del derecho de Consulta Previa, resulta indispensable analizar el derecho de participación, consagrado en los siguientes artículos del Convenio n° 169 de la OIT:

Art. 6 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.

Art. 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.

Art. 7.2 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.

A su vez, el derecho de participación se encuentra consagrado en Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante la Declaración):

Art. 5 Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Art. 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Art. 23 Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar sus prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

En este contexto, el ejercicio del derecho colectivo de participación no debe olvidar el carácter reparativo de los derechos de los pueblos indígenas, en el que su lógica histórica propende a la reparación y recuperación de los derechos que originalmente tenían los pueblos indígenas antes de su incorporación a los Estados. Es decir, tiene por objeto restaurar la injusticia histórica de la conquista y el colonialismo en la medida de lo real. Esto, se encuentra establecido en los preámbulos tanto de la Declaración de la ONU de los derechos de los pueblos indígenas y del propio Convenio n° 169 de la OIT. Este reconocimiento histórico tiene

por tanto implicancias jurídicas, pues los derechos que nacen posteriormente tienen el carácter de reparatorios.

Ahora bien, se debe tener presente que en América Latina el constitucionalismo indigenista, busca alcanzar Estados inclusivos y plurinacionales, ejemplos paradigmáticos de ello son las constituciones de Ecuador y de Bolivia, lamentablemente ello no han sido suficiente para garantizar la tutela efectiva de los derechos consagrados en aquellas constituciones, manteniéndose algunas de las antiguas estructuras coloniales heredadas a lo largo de la historia, por ejemplo estructuras administrativas del Estado, que se mantienen monoculturales, monolingüísticas y monoétnicas, limitando radicalmente el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos democráticos.

En este orden de ideas, resulta vital el ejercicio del derecho colectivo de participación, que tiene por objeto asegurar que en las políticas, programas, y planes a desarrollar por parte de los Estados se encuentren plasmadas las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas. Para ello se hace necesaria una acción coordinada y sistemática por parte de los Estados, que permita a los pueblos indígenas el pleno ejercicio de sus derechos consagrados internacionalmente.

Como plantea Raquel Yrigoyen (2009), esta dimensión del derecho de participación, fue desarrollada por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso del pueblo Saramaka contra Surinam, del 28 de noviembre de 2007 (en adelante la sentencia). Es la propia Corte la que desarrolla el derecho de participación, entre otros.

Uno de los tantos puntos relevantes de la sentencia, es que integra en su interpretación progresiva la Declaración y el Convenio n° 169 de la OIT, logrando superar los límites de la consulta, fuertemente criticada por el mundo indígena, en el sentido de que el poder de

decisión en el derecho de Consulta Previa radica en el Estado, es decir, independientemente que una consulta llegue o no acuerdo, el poder de decisión radica en el Estado si no hay acuerdo. De esta forma, el Estado puede igualmente decidir realizar, por ejemplo, una medida administrativa consultada. A diferencia de lo que ocurre cuando la consulta exige consentimiento, donde el poder de decisión radica en los pueblos indígenas.

Esta aparente limitación del derecho de Consulta Previa, es superada por la citada sentencia, ya que permite realizar una reflexión más profunda del contenido de derecho de participación a la luz de la declaración y del Convenio n° 169, el cual es mucho más amplio que el derecho de Consulta Previa, ya que no solo es previo a una medida, sino que se da en todas sus etapas, formulación, aplicación y evaluación.

Así, el ejercicio del derecho de participación vinculado al poder de decisión, permite la distribución del poder político de una forma más equitativa, ya que los pueblos indígenas pueden decidir sus prioridades de desarrollo, es decir, pueden intervenir en los mecanismos de toma de decisión y no solo en los instrumentos consultivos.

De esta forma, participar efectivamente en el momento de la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les afecten, permite que los pueblos indígenas decidan junto a los Estados su propio modelo de desarrollo, otorgando de esta forma un contenido sustantivo a las políticas públicas indígenas.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el derecho de Consulta Previa respecto de medidas administrativas o legislativas se mantiene intacto, es decir, estos derechos colectivos de participación y de Consulta Previa se complementan entre sí. El primero le da contenido al segundo, asegurando de esta forma que el derecho de

Consulta Previa no sea instrumentalizado, carente de contenido, donde solo se escuche a los pueblos indígenas para cumplir con una norma determinada.

Es importante entonces, tener presente que el derecho de participación y de Consulta Previa constituyen la piedra angular del Convenio n° 169. Así lo ha afirmado la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el Informe III (Parte 1ª) Informe General y observaciones referidas a ciertos países, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009), donde se destaca lo siguiente:

... La Comisión toma nota de que el Convenio hace referencia a tres procesos interrelacionados: la acción gubernamental coordinada y sistemática, la participación y la consulta. Toma nota que los artículos 2 y 33 del Convenio, leídos conjuntamente, disponen que los gobiernos tienen la obligación de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas y tribales, acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos y garantizar la integridad de esos pueblos. Deben establecerse instituciones y otros mecanismos apropiados a fin de administrar programas, en cooperación con los pueblos indígenas y tribales, que cubran todas las etapas, desde la planificación hasta la evaluación de las medidas propuestas en el Convenio. La Comisión recuerda que en virtud del artículo 7 del Convenio, los pueblos indígenas y tribales deberán tener derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo y de participar en la formulación, implementación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les puedan afectar directamente...

Por tanto, no solo es relevante el resultado de un proceso de Consulta Previa, sino que es fundamental la forma cómo se llega a ese resultado. Es decir, el proceso de participación previa se transforma en una exigencia para los Estados de velar por el cumplimiento de condiciones que permitan el correcto ejercicio de este derecho.

El ejercicio del derecho colectivo de los pueblos indígenas a la participación, en la vida política, económica, social y cultural de

un Estado, permite la creación de políticas públicas indígenas con enfoque de derechos, que garantizan la protección del derecho a la vida de los pueblos y al desarrollo de su proyecto de vida colectivo.

El ejercicio del derecho de participación a través del diálogo, puede constituir el punto de partida para la creación de una política, plan o programa; en nuestro contexto institucional, ejemplo de aquello es el programa de Fomento y Difusión de las Artes y las Culturas de los Pueblos Indígenas, que actualmente se encuentra implementando el Departamento de Pueblos Originarios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, destinado a contribuir a la revitalización y fomento de las expresiones artísticas y culturales de los pueblos originarios presentes en el país y de la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota, desde un enfoque territorial y de derechos, todo ello en cumplimiento del artículo 7 del Convenio n° 169 de la OIT.

Este programa busca cumplir con los compromisos programáticos alcanzados en el marco de la Consulta Previa desarrollada por la institución entre el 2014 y el 2015, proceso mandatado por el Convenio, destinado a incorporar la opinión de los pueblos en torno a la Indicación Sustitutiva que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Espacio donde, además de las opiniones acerca de la medida legislativa, también se recogieron las opiniones sobre diversos temas que los pueblos solicitaron abordar en materia de fomento de las artes y las culturas indígenas.

Como resultado, hoy las organizaciones indígenas en todo el país, y las afrodescendientes de Arica y Parinacota, se encuentran participando en la definición de los planes regionales para la revitalización cultural territorial de sus expresiones artísticas y culturales, a través de los diálogos a los que el Consejo de la Cultura las ha convocado.

Los principios del programa son velar por la incorporación del enfoque de derechos de los pueblos indígenas en las políticas, planes y programas del Consejo de la Cultura; poner al centro de los objetivos del programa a los pueblos indígenas como sujeto colectivo de derechos; promover la contextualización de las culturas de los pueblos originarios en la relación con el territorio, y a sus dinámicas; conocer los territorios en los que se asientan los pueblos originarios; fortalecer las dinámicas, prácticas y expresiones culturales y artísticas ya existentes, para visibilizarlas y ponerlas en valor, facilitando su ejercicio al interior de las culturas originarias y afrodescendiente.

El principal mecanismo en que se expresa la participación de las organizaciones indígenas y afrodescendientes en el marco del programa es la definición de temáticas a bordar en los planes de revitalización cultural con pertinencia territorial de las culturas y las artes de los pueblos originarios.

La necesidad permanente del ejercicio del derecho colectivo de participación de los pueblos indígenas y tribales con el Estado nos plantea la inquietud de los diferentes desafíos que encuentra el ejercicio mismo este derecho.

## **Desafíos del ejercicio colectivo de los derechos de participación y Consulta Previa**

Se debe considerar lo señalado por la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, a saber, “... la brecha de implementación persiste, y es una de las principales preocupaciones de los pueblos indígenas en todo el mundo. En muchos casos, los Estados y otros actores argumentan la falta de comprensión de los derechos de los pueblos indígenas como un obstáculo para su respeto e implementación. En este sentido, puede mencionarse el pertinaz debate sobre la aplicación de la consulta en el marco del

Convenio que, en general, no se ha traducido en una herramienta útil para garantizar el respeto de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas...”.

Se requiere del desarrollo de capacidades para el ejercicio de derechos, es decir, se necesita educar tanto a los pueblos indígenas como a los servidores públicos del Estado, para que de esta forma puedan conocer el marco de los derechos de los pueblos indígenas y desarrollar capacidades para la participación, el diálogo y la negociación, y se pueda promover una coordinación articulada sobre los asuntos indígenas entre los diferentes sectores del aparato público.

Es necesario un esfuerzo de parte de los pueblos indígenas, que implica saber cuál es su modelo de desarrollo y sus prioridades, para que, de esta forma, se facilite el diálogo con el Estado, lo que permitirá su participación en la creación, aplicación y seguimiento de una política pública indígena.

Finalmente, nos encontramos hoy frente a un gran desafío para el Estado y, en alguna medida también para los pueblos indígenas, pues se requerirá de gran voluntad política, creatividad y capacitación de los servidores públicos para enfrentar la brecha de implementación de los derechos y las barreras administrativas, políticas y culturales fuertemente arraigadas en las diversas prácticas del Estado. Sin embargo, el desarrollo de esta sistematización da cuenta de que es posible combatir los viejos y nuevos colonialismos, a través del ejercicio de los derechos colectivos de participación y Consulta Previa.

## **Reflexión final**

Durante los últimos 25 años las relaciones entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas no han estado exentas de dificultades. Sin embargo, más que analizar aquello como una especie de

camino sin salida, esta situación debiera ser comprendida como un proceso gradual de entendimiento entre una República y una sociedad que, desde su orígenes como nación independiente, comprendió que la manera de incorporar a los(as) descendientes de pueblos indígenas era asimilándolos irremediabilmente a una cultura “nacional” asumida como única. En este sentido, cumplir gradualmente las normativas que consagran derechos colectivos internacionales, hace eco de las recomendaciones, no solo de los distintos Relatores Especiales de la ONU, sino que pone en ejercicio el deber de escuchar y establecer canales de participación efectivos entre el Estado y los pueblos indígenas.

En tal sentido, el derecho a ser consultados cada vez que se dicte desde el Estado una medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas, cumpliendo fehacientemente las normativas predisuestas en los convenios, declaraciones e institucionalidad internacional establecida, es uno de los ejes sustanciales de este proceso de transformación en marcha.

En ese ámbito, el derecho a la consulta implica reconocer a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, lo que significa que puedan ejercer el derecho a su identidad cultural como posibilidad efectiva y real de ser considerados en su diferencia dentro de la comunidad nacional. En tanto los Estados respeten las identidades sociales y culturales de los pueblos indígenas, las décadas de desconfianzas podrán revertirse y se podrá transitar a un nuevo tipo de contrato social. Para ello, antes de adoptar medidas, decisiones y proyectos, se deberían establecer mejores mecanismos de participación activa de estos pueblos en las respectivas sociedades nacionales. La obligación de los Estados de implementar procesos de Consulta Previa es un mecanismo efectivo en esa dirección.

En ese mismo sentido, el proceso de Consulta Previa implementado por el Consejo de la Cultura significó una ampliación

del rango de ejercicio de esos derechos colectivos, hasta ahora circunscritos en Chile casi en exclusiva al siempre pendiente tema de las demandas de restitución y delimitación territorial, junto con reivindicaciones de participación política. A partir de mediados del siglo XX, tales demandas se han abordado desde la institucionalidad indigenista creada por el Estado y de la cual la actual Conadi es heredera directa.

El proceso de participación indígena inscrito en el Convenio n° 169 que el Consejo de la Cultura ha abierto en relación a las temáticas que le concernirán al futuro Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, e incluso al actual Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, ha implicado abrir la discusión sobre temas indígenas hacia ámbitos fundamentales, como son los asuntos ligados al patrimonio cultural indígena y, en términos estructurales, a la construcción de una sociedad pluricultural. Es un desafío absolutamente abierto comprobar si acaso estos nuevos espacios de participación indígena serán ocupados y validados en todo su rango de posibilidades por las organizaciones indígenas, no como una especie de suplantación de los tradicionales espacios ocupados por la institucionalidad indigenista, sino que como una efectiva ampliación del ejercicio de derechos colectivos.

## Agradecimientos

El desarrollo del proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas aquí descrito, fue posible gracias al importante compromiso asumido por las 2.051 organizaciones indígenas de todas las regiones, por la comunidad afrodescendiente de Arica y Parinacota, y por todos los pueblos que participaron; a los(as) artistas indígenas y afrodescendientes que se sumaron al proceso; y a los(as) 212 representantes de los pueblos indígenas y de la comunidad afrodescendiente que se trasladaron hasta Valparaíso para el cierre de la Consulta, firmando allí el documento con los 14 puntos de acuerdos nacionales.

También, agradecemos a las autoridades nacionales y regionales del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes del momento, que comprometieron a toda la institución a trabajar, asumiendo a cabalidad el principio de buena fe; al actual ministro Ernesto Ottone Ramírez, por haber honrado esos acuerdos y dar impulso al actual Departamento de Pueblos Originarios del Consejo de la Cultura; a los equipos encargados de la consulta, por la convicción y el compromiso; y a los(as) funcionarios(as) que ocuparon parte de su tiempo libre en apoyar el desarrollo de las reuniones. También, a los(as) asesores(as) externos(as) que respaldaron a las organizaciones indígenas para el análisis de contenidos y la formulación de propuestas.

Finalmente, agradecemos a las instituciones que actuaron como observadoras del proceso, entre las que destacamos al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH); a las instituciones regionales, comunales y espacios culturales que facilitaron los aspectos logísticos para los encuentros; y a todos(as) quienes fueron parte de esta historia y que creyeron que el principal pilar de esta Consulta era el dialogar y llegar a acuerdos entre una institución del Estado y los pueblos indígenas y tribales desde el respeto y la honestidad.



## Bibliografía

### Los pueblos indígenas de Chile: Antecedentes socioculturales

- Aranda Baeza, Ximena (2014). "San Pedro de Atacama. Elementos diagnósticos para un plan de desarrollo local", en *Investigaciones Geográficas*, n° 11-14, p. 19-61. (s.l.), Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.investigacionesgeograficas.uchile.cl/index.php/IG/article/view/32950/34680>.
- Aylwin, José (1995). *Comunidades indígenas de los canales australes*. Santiago de Chile, Conadi.
- Aylwin, José, Yáñez, Nancy y Sánchez, Rubén (2013). *Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: Devastación y conservación en contexto de globalización económica*. Temuco, Chile, Observatorio Ciudadano & IWGIA.
- Barros, Álvaro y Armstrong, Eduardo (1974). *Aborígenes australes de América*. Santiago de Chile, Editorial Lord Cochrane.
- Bengoa, José (1992). *Quinquén: 100 años de historia pehuenche*. Santiago de Chile, Ediciones Chile América-CESOC.
- Bengoa, José (2000). *La emergencia étnica en América Latina*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Bengoa, José (2000a). *Historia del pueblo mapuche. Siglos XIX y XX*. Santiago de Chile, Editorial Lom.
- Bengoa, José y Valenzuela, Eduardo (1984). *Economía mapuche*. Santiago de Chile, Editorial PAS.
- Boccaro, Guillaume (1999). "Etnogénesis mapuche: resistencia y reestructuración entre los indígenas del centro-sur de Chile (siglos XVI-XVIII)", en *Hispanic American Historical Review*, 79-3, pp. 425-461. Durham, Estados Unidos, Duke University Press.
- Boccaro, Guillaume y Seguel-Boccaro, Ingrid (2005). "Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo -El Caso Mapuche-", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index594.html>
- Bridges, Thomas, (1886). "El confín sur de la República: La Tierra del Fuego y sus habitantes", en *Boletín del Instituto Geográfico Argentino*, Vol. VII, pp. 200-212. Buenos Aires, Argentina, Instituto Geográfico Argentino.
- Bulnes, Gonzalo (1979). *Los mapuche y la tierra*. Santiago de Chile, Editorial PAS.

- Cassigoli, Rossana y Rodríguez, Álvaro (1995). *Estudio diagnóstico de la población kolla de la III Región* (preinforme final). Santiago de Chile, Sur Profesionales Ltda. Departamento de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Castillo, Gastón, Cervellino, Miguel y Quiroz, Daniel (1993). “Los kollas, fantasmas en la cordillera”, en *Boletín del Museo Regional de Atacama*, n° 4, pp. 41-50. Copiapó, Chile, Museo Regional de Atacama.
- Castro, Milka y Bahamondes, Miguel (1997). “Pastoreo en humedales de tierras altas en los Andes del norte de Chile: Persistencia y cambios”, en *Actas Segundo Congreso Chileno de Antropología*, tomo II, Valdivia, Chile.
- Castro, Victoria (1993). “Un proceso de extirpación de idolatrías en Atacama, siglo XVII”, en Ramos, Gabriela y Urbano, Henrique (Comps.). *Catolicismo y extirpación de idolatrías. Siglos XVI-XVIII*. Charcas, Chile, México, Perú. Cusco, Perú, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- Castro, Victoria (2001). “Atacama en el tiempo. Territorios, identidades, lenguas (Provincia El Loa, II Región)”, en *Anales de la Universidad de Chile*, VI Serie n° 13, pp 27-70, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Castro, Victoria y Gallardo, Francisco (1995-1996). “El poder de los gentiles”, en *Revista Chilena de Antropología*, 13, pp. 79-98. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Cervellino, Miguel (1993). “Ritos collas en el Región de Atacama”, en *Revista Museos*, n° 15, Santiago de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivo y Museos (Dibam).
- Cluny, Claude (2008). *Atacama. Ensayo sobre la Guerra del Pacífico, 1879-1883*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche (2003). *Informes finales de los Grupos de Trabajo. Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato*. Vol. 3, Anexo, Tomo II. (s.l.), COTAM.
- Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2008). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.
- Consejo de Ancianos Rapa Nui (2002). *El pueblo Rapa Nui* (documento de Trabajo n° 63 de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato). Rapa Nui, Chile, Consejo de Ancianos Rapa Nui.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2011). *Conociendo la cultura Rapa Nui. Guía de diálogo intercultural para el turismo indígena*. Valparaíso, Chile, CNCA.

- Consultora Datura (1998). *Informe Delimitación de territorios comunitarios y patrimoniales indígenas de la Provincia del Loa y patrones de ocupación, 1997-1998*. (s.l.), Conadi.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2014). *Caracterización territorial registro Conadi*. Temuco, Chile, Conadi.
- Correa, Martín, Molina, Raúl y Yáñez, Nancy (2005). *Las tierras mapuche y la reforma agraria*. Santiago de Chile, Editorial LOM.
- Dowling, Jorge (1971). *Religión, chamanismo y mitologías mapuches*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Durán, Daniela (2010). *Gloria a Dios, gloria a Dios, gloria a Chau Ngenechen: Pentecostalismo mapuche en la comuna de Puerto Saavedra* (tesis de magister en Antropología). Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Emperaire, Joseph, (1963). *Los nómades del mar*. Santiago de Chile, Ediciones de la Universidad de Chile.
- Escolar, Diego (2005). “Apuntes sobre ‘etnogénesis’ y ‘emergencia’ huarpe: cultura, estadidad e incorporación en la frontera argentina-chilena”, en Cardoso de Oliveira, Roberto y Baines, Stephen (org.). *Etnicidade em Fronteiras*. Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia.
- Eyzaguirre, Jaime (1969). *Breve historia de las fronteras de Chile*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Falomir, Ricardo (1991). “La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio; ¿paradoja o enigma?”, en *Alteridades*, (2), pp. 7-12. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Fischer, Hermann (2001). *Sombras sobre Rapanui*. Santiago de Chile, Editorial Lom.
- Foerster, Roelf (1985). *Vida religiosa de los huilliches en San Juan de la Costa*. Santiago de Chile, Ediciones Rehue.
- Foerster, Roelf y Montecinos, Sonia (1993). *Organizaciones, líderes y contiendas mapuche (1900-1970)*. Santiago de Chile, Editorial CEM.
- Gahona, Alfredo (2000). “Pastores en los Andes de Atacama: collas de Río Jorquera”, en Revista *Museos*, N° 24. Santiago de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam).
- Gliesner, Christine y Montt, Sara (2014). *Rapanui. Serie Introducción histórica y relatos de los pueblos originarios de Chile*. Santiago de Chile, Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro (FUCOA).

- González, Héctor (1986). “Propiedad comunitaria o individual: las leyes indígenas y el pueblo mapuche”, en Revista *Nüttram*, Año II, n° 3. Santiago de Chile.
- González, Héctor y Gundermann, Hans (1997). *Contribución a la historia de la propiedad aymara*. Santiago de Chile, Conadi.
- Grifferos, Alejandra (1995). *La otra cara del paraíso. Comunidad, tradición y colonialismo en Rapanui. 1864-1964* (tesis de licenciatura en Historia). Valparaíso, Chile, Universidad de Valparaíso.
- Guevara, Tomas (1913). *Las últimas familias i costumbres araucanas*. Tomo VII. Santiago de Chile, Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona.
- Gundermann, Hans (2002). *Los atacameños del siglo XIX. Una antropología histórica regional* (documento de trabajo encargado por el Subgrupo de Trabajo Pueblo Atacameño del Grupo de Trabajo Pueblos Indígenas del Norte de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato). Santiago de Chile, Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato.
- Hidalgo, Jorge (2004). *Historia andina en Chile*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Hidalgo, Jorge, Schiappacasse, Virgilio, Niemeyer, Hans, Aldunate, Carlos, y Mege, Pedro (comps.) (1996). *Etnografía. Sociedades indígenas contemporáneas y su ideología*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Hotus, Alberto (1988). “Histórica violación de derechos humanos del pueblo rapa nui”, en *Revista Chilena de Derechos Humanos*, pp. 7-22. Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano.
- Instituto Geográfico Militar (1990). *Geografía de la II Región de Antofagasta*. Santiago de Chile, IGM.
- Instituto Nacional de Estadísticas – Ministerios de Planificación (2005). *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile*. Censo 2002. Santiago de Chile, Programa Orígenes Mideplan-BID.
- Martinic, Mateo (1992). *Historia de la Región Magallánica*. Punta Arenas, Chile, Universidad de Magallanes.
- McCall, Grant (1996). “El pasado en el presente de Rapa Nui (Isla de Pascua)”, en Hidalgo, Jorge (ed.) (1996). *Etnografía: sociedades indígenas contemporáneas y su ideología*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Ministerio de Bienes Nacionales (1997). *Ordenamiento catastral de las comunidades indígenas del altiplano de la II Región. Provincia de El Loa. Informe final, preparado para la División del Catastro Nacional de Bienes del Estado*. Santiago de Chile, CINPRO Consultores.

- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013*. Santiago de Chile, MDS.
- Ministerio de Obras Públicas (2012). *Guía de antecedentes territoriales y culturales de los pueblos indígenas de Chile*. Santiago de Chile, MOP.
- Molina, Raúl (1997). “Proyecto Ralco: Un impacto irreversible sobre comunidades pehuenches”, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. 13, n° 2, pp. 19-24. Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación para el Medio Ambiente.
- Molina, Raúl (2004). “Los collas de la cordillera de Atacama”, Bengoa, José (comp.) (2004). *La memoria olvidada: historia de los pueblos indígenas de Chile. Cuadernos Bicentenario*. Santiago de Chile, Presidencia de la República.
- Molina, Raúl (2003). *El Estado Chileno, el territorio y las tierras mapuches. Antecedentes del proceso de ocupación y reparto del territorio mapuche por el Estado chileno, de la constitución de la propiedad indígena y de la pérdida de tierras en comunidades mapuches* (manuscrito preparado para la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato). Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Molina, Raúl (2007). “Identidad diaguita, derechos indígenas y proyectos mineros en el Huasco Alto”, en Yáñez, Nancy y Aylwin, José. *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “Nuevo Trato”*. Santiago Chile, Editorial LOM.
- Molina, Raúl (2012). “Los collas y sus relaciones interculturales”, en *Relaciones interculturales y pueblos indígenas en Chile*. Santiago de Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Molina, Raúl (2013a). “Diaguitas: dialéctica de las relaciones y conflictos interculturales en el Huasco Alto”, en *Relaciones interculturales y pueblos indígenas en Chile*. Santiago de Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Molina, Raúl (2013b). “Geografías mapuche: territorios, política y desafíos en tiempos de cambio”, en *Revista Geográfica del Sur*, Vol. III, n° 1. Concepción, Chile, Universidad de Concepción.
- Molina, Raúl (2014). “Autogestión y recuperaciones de tierras mapuche en el sur de Chile”, en Encina, Javier et al. (eds.). *Autonomía y autogestión: reflexión y trabajo colectivo*. Sevilla, España, UNILCO-espacio nómada/Colectivo de Ilusionistas Sociales.
- Molina, Raúl y Correa, Martín (1995). *El territorio pehuenche del Alto Bío Bío*. Santiago de Chile, Conadi.

- Molina, Raúl y Correa, Martín (1997). *Territorios huilliches de Chiloé*. Santiago de Chile, Conadi-Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Molina, Raúl y Correa, Martín (1998). *Territorios y comunidades huilliches de San Juan de la Costa*. Santiago de Chile, Conadi-Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Molina, Raúl, Yáñez, Nancy y Peña, Dagoberto (2001). *Diagnóstico territorial colla* (informe de trabajo n° 2). Iquique, Chile, Conadi.
- Molina, Raúl et. al. (2005). *Diagnóstico sociocultural de la etnia diaguita en la III Región de Atacama* (informe síntesis). (s.l.), Grupo de Investigación TEPU-Serplac.
- Molina, Raúl y Rowlands, Jorge (2010). *Territorio y demanda de tierras atacameñas en la Cuenca del Loa y el Salar de Atacama* (documento de trabajo). Temuco, Chile, Observatorio Ciudadano.
- Molina, Raúl, Correa, Martín, Smith-Ramírez, Cecilia y Gainza, Álvaro. (2006). *Alerceros huilliches de la Cordillera de la Costa de Osorno*. Santiago de Chile, Andros Impresores.
- Núñez, Lautaro (1992). *Cultura y conflicto en los oasis de San Pedro de Atacama*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias-Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2001). *Agricultura mapuche: análisis socioespacial a partir del VI Censo Nacional Agropecuario* (documento de trabajo n° 6). Santiago de Chile, Odepa-Conadi.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1960). *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*. París, Francia, Unesco.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio n° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (s.l.), OIT.
- Pinto, Jorge (2003). *La formación del Estado y la nación y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión*. Santiago de Chile, Dibam.
- Pourrut, Pierre y Núñez, Lautaro (1995). “El agro y la identidad atacameña: entre la crisis y la esperanza”, en Pourrut, Pierre y Núñez, Lautaro (eds.), *Agua, ocupación y economía campesina en la región atacameña*. Antofagasta, Chile, Universidad Católica del Norte-ORSTOM.
- Rochna-Ramírez, Susana (1996). *La propiedad de la tierra en la Isla de Pascua*. Temuco, Chile, Conadi.

- Rosales, Diego de (1989:1670). *Historia General de Reino de Chile, Flandes Indiano*. Tomo I. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Sarmiento, Domingo Faustino (1845). *Civilización i Barbarie: vida de Juan Facundo Quiroga i aspecto físico i costumbres i hábitos de la República Argentina*. Santiago, de Chile, Imprenta del Progreso.
- Sepúlveda, Isabel; Molina, Raúl; Delgado, María del Mar; y Guerrero, José Emilio (2015). “Aguas, riego y cultivos: cambios y permanencias en los ayllus de San Pedro de Atacama”, en *Estudios Atacameños* n° 51. Antofagasta, Universidad Católica del Norte.
- Silva, Bárbara (2008). *Identidad y Nación entre dos siglos: Patria Vieja, Centenario y Bicentenario*. Santiago de Chile, Ediciones LOM.
- Silva, Fernando (1962). *Tierras y pueblos de indios en el Reino de Chile. Esquema histórico-jurídico*. Santiago de Chile, Editorial Universidad Católica.
- Téllez, Leonardo (1989). *Historia General de la Frontera de Chile con Perú y Bolivia. 1825-1929*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Van Kessel, Juan (1996). “Los aymaras contemporáneos de Chile”, en *Etnografía. Sociedades indígenas contemporáneas y su ideología*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Van Kessel, Juan (1996a). “La cosmovisión aymara”, en *Etnografía. Sociedades indígenas contemporáneas y su ideología*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Van Kessel Juan (2003). *Holocausto al progreso*. Iquique, Chile, IECTA.
- Vergara, Jorge, Mascareño, Aldo y Foerster, Roelf (1996). *La propiedad huilliche en la provincia de Valdivia*. Santiago de Chile, Conadi.
- Vergara, Jorge y Correa, Martín (eds.) (2014). *Las tierras de la ira. Los conflictos entre mapuche, empresas forestales y Estado. El caso de la Comunidad de Temulemu* (Traiguén). Santiago de Chile, Libros del Yacaré.
- Vivar, Jerónimo (2001). *Crónica de los Reinos de Chile*. Madrid, España, Crónicas de América, Dastin.
- Yáñez, Nancy y Raúl, Molina (2006). *La gran minería y los pueblos indígenas en el norte de Chile*. Santiago de Chile, Editorial LOM.
- Yáñez, Nancy y Raúl, Molina (2011). *Las aguas indígenas en Chile*. Santiago de Chile, Editorial LOM.

### **El derecho de Consulta Previa: Marco jurídico**

Anaya, James (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. (s.l.), Naciones Unidas. Disponible en: [http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009\\_hrc\\_annual\\_report\\_sp.pdf](http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf)

Anaya, James (2009). *Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de pueblos indígenas en Chile*. (s.l.), Naciones Unidas. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.6\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.6_sp.pdf)

Anaya, James (2010). *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. (s.l.), Naciones Unidas. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/esp/country-reports/situacion-de-los-pueblos-indigenas-en-colombia>

Anaya, James (7 de julio del 2010). *Declaración pública del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, sobre la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo” aprobada por el Congreso de la República del Perú*. Centro de Políticas Públicas. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/nws/632-declaracion-consulta-peru.html>

Anaya, James (2011). *El proyecto de reglamento de consultas en Guatemala. Comentarios del Relator Especial, James Anaya*. (s.l.), Naciones Unidas. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/732-2011-observaciones-relator-proyecto-reglamento-guatemala.html>

Anaya, James (noviembre del 2012). *Comentarios del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en relación con el documento titulado “Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo”*. (s.l.), (s.n.). Disponible en <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>

Anaya, James (25 de abril del 2013). *El deber de consulta estatal a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional (conferencia en el Evento “El rol de los Ombudsmen en América Latina: La consulta previa a los pueblos indígenas”*, Lima, Perú). Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/1660-deber-de-consulta-previa.html>

Aylwin, José, Carmona, Cristóbal, Meza-Lopehandía, Matías, Silva, Hernando y Yáñez, Nancy (2010). *Las implicancias de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en Chile. Temuco, Chile, Observatorio Ciudadano*. Disponible en: [http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro\\_ley169.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro_ley169.pdf)

- Contesse, Jorge (ed.) (2012). “El derecho de consulta previa en el Convenio 169 de la OIT: notas para su implementación en Chile”, en Contesse, Jorge. *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno: mecanismos y obstáculos para su implementación*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales. Disponible en [http://libredeterminacion.org/proldi/imagenes/udp\\_convenio\\_digital.pdf](http://libredeterminacion.org/proldi/imagenes/udp_convenio_digital.pdf)
- Galvis, María Clara y Ramírez, Ángela María (2013). *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*. Washington D.C., Fundación para el Debido Proceso. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/607/digesto%20indigenas?sequence=1>
- Huaco Palomino, Marco (2015). *Los trabajos preparatorios del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes*. La Paz, Bolivia, Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010). *Informe Anual 2010. Situación de Los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile, INDH. Disponible en [http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/12/Informe\\_Final\\_Corregido1.pdf](http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/12/Informe_Final_Corregido1.pdf)
- Nogueira, Humberto (2003). “Una senda que merece ser transitada: la Sentencia Definitiva de Casación de la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol No 11.821-2003, Caso Miguel Ángel Sandoval Rodríguez”, en *Ius et Praxis*, 9(2), pp. 233-236. Talca, Chile, Universidad de Talca. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000200009>
- Observatorio Ciudadano (2014). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: análisis del derecho nacional, internacional y comparado (Informe 19 IWGIA)*. Temuco, Chile, Observatorio Ciudadano. Disponible en [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0705-Informe19\\_ObservatorioCiudadanoCONSULTA.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0705-Informe19_ObservatorioCiudadanoCONSULTA.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (2001). *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT)*. Ginebra, Suiza, OIT. Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507251,es](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507251,es)
- Organización Internacional del Trabajo (2003). *Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Un Manual*. Ginebra, Suiza, OIT. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100764.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (2009). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, Suiza, OIT.

- Organización Internacional del Trabajo (2010). *Informe del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, Suiza, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2014). *Aplicación de las normas internacionales del trabajo*. Ginebra, Suiza, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2010). *Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT: una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*. Ginebra, Suiza, OIT. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_150209.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150209.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (2006). *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF)*. Ginebra, Suiza, OIT. Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507317,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507317,es:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*. Ginebra, Suiza, OIT. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_126163.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_126163.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (2010). *Respuesta enviada por escrito por la Directora de Normas de la OIT, Sra. Cleopatra Doumbia-Heny, en respuesta a consultas hechas por los Senadores en Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el 21 de diciembre de 2010 a la Comisión*. Ginebra, Suiza, OIT.
- Rodríguez, César y Orduz, Natalia (2012). *La consulta previa. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, Colombia, De justicia. Disponible en [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recurso/fi\\_name\\_recurso.277.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recurso/fi_name_recurso.277.pdf)
- Stavenhagen, Rodolfo (17 de noviembre del 2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión Adición Misión a Chile*. Centro de Políticas Públicas. Disponible en <http://www.politicaspublicas.net/panel/re/docs/9-informe-mision-a-chile-relator-especial-dpi-2003.html>
- Stavenhagen, Rodolfo (2008). *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Bolivia*. (s.l.), Naciones Unidas. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf?view=1>

Yrigoyen, Raquel (2009) "Integración y Complementariedad de los Derechos de Participación", en Natalia Álvarez et. al. (eds.) (2009). *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, hacia un mundo intercultural sostenible*. Madrid, Editorial Catarata.

Yrigoyen, Raquel (2011). "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización", en Rodríguez, César (coord.). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI Editores.

### **Instrumentos internacionales citados**

- Naciones Unidas (13 de septiembre del 2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Organización Internacional del Trabajo (27 de junio de 1989). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

### **Legislación nacional**

- Congreso Nacional (28 de septiembre de 1993). Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena [Ley n° 19.253].
- Congreso Nacional (1 de marzo de 1994). Bases Generales del Medio Ambiente [Ley n° 19.300].
- Congreso Nacional (18 de junio del 2012). Crea los Tribunales Ambientales [Ley n° 20.600].
- Ministerio de Desarrollo Social (15 de noviembre del 2013). Aprueba 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 [Decreto supremo n° 66].
- Ministerio de Medio Ambiente (30 de octubre del 2012). Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental [Decreto supremo n° 40].

### **Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

- Caso Yakye Axa vs. Paraguay, 2004.
- Caso Sawhoyamaya vs. Paraguay, 2006.
- Caso Saramaka vs. Surinam, sentencia del 28 de noviembre de 2007.
- Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.

### **Sentencias del Tribunal Constitucional de Chile**

- Tribunal Constitucional de Chile (23 de enero del 2013). Sentencia del Requerimiento de inconstitucionalidad proyecto de ley que “Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la ley n° 18.892 y sus modificaciones”. Rol 2388-12.
- Tribunal Constitucional de Chile (4 de agosto del 2000). Sentencia Rol 309-2000.
- Tribunal Constitucional de Chile (3 de abril del 2008). Sentencia Rol 1050-2008.
- Tribunal Constitucional de Chile (24 de junio del 2011). Sentencia Rol 1988-2011.
- Tribunal Constitucional de Chile (23 de enero del 2013). Sentencia Rol 2387-2012.
- Tribunal Constitucional de Chile (30 de septiembre del 2013). Sentencia Rol 2523-2013.

### **Sentencias de Tribunales chilenos**

- Corte de Apelaciones de Antofagasta (21 de diciembre del 2010).  
Corte de Apelaciones de Antofagasta. Sentencia Rol. 782-2010,  
caratulado “Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños  
con Comisión Regional del Medio Ambiente Región Antofagasta”.
- Corte Suprema (13 de julio del 2011). Sentencia Rol 258-2011.
- Corte Suprema (22 de marzo del 2012). Sentencia Rol 10090-2011.
- Corte Suprema (4 de Agosto del 2014). Sentencia Rol. 6590-2014.



Ministro Presidente: **Ernesto Ottone Ramírez**  
Subdirectora Nacional: **Ana Tironi Barrios**  
Jefe del Departamento de Pueblos Originarios: **José Ancan Jara**

## **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**

**Publicación a cargo de**  
José Ancan Jara

**Sistematización de contenidos  
(Equipo DEPO CNCA Nivel Central)**

María Graciela López  
Dayana Arrepol Zúñiga  
Daniela Abarzúa Órdenes  
Jaime Román Huenufil  
Tamara Ortega Uribe  
César Maldonado Gamboa  
Evelyn Fernández Hernández  
César Millahueique Bastías

**Edición preliminar, diseño y diagramación**  
Pehuén Editores

**Dirección y producción editorial,  
corrección de estilo**  
Aldo Guajardo Salinas (CNCA)

**Dirección de arte**  
Soledad Poirot Oliva (CNCA)

**Fotografía**  
Archivo Departamento de Pueblos Originarios  
Leopoldo Pizarro Aste

© Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2016

Registro de Propiedad Intelectual n° 272.149  
ISBN (papel): 978-956-352-174-0  
ISBN (pdf): 978-956-352-175-7

[www.cultura.gob.cl](http://www.cultura.gob.cl)

Se autoriza la reproducción parcial citando la fuente correspondiente.

Para la composición de textos se utilizaron la tipografías Australis Pro y GobCL.

Se terminó de imprimir en el mes de diciembre del año 2016 en los talleres de Donnelley Impresores Ltda., en la ciudad de Santiago (Chile).

Se imprimieron 3.000 ejemplares.

