



Ministerio de
Desarrollo
Social

Gobierno de Chile

Consulta
Indígena

Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social

*Región de
La
Araucanía
(IX región)*

Contenido

I.	Contexto General del Proceso de Consulta Previa Indígena región de La Araucanía	2
1.	Introducción	2
2.	Procedencia de la consulta previa indígena.	2
3.	Cronología del proceso de consulta en la región	2
4.	Metodología del proceso aplicada en la región	3
II.	Etapas del Proceso de Consulta	4
1.	Introducción	4
2.	Etapa de Planificación.....	4
3.	Etapa de Entrega de Información y difusión del proceso de Consulta	5
4.	Etapa de Deliberación Interna.....	6
5.	Etapa de Diálogo.....	6
6.	Etapa de Sistematización.....	7
III.	Resultados del Proceso de consulta	7

Índice de Tablas

TABLA 1: MATRIZ DE COTEJO PARA LA MEDIDA “CREACIÓN DEL MINISTERIO DE PUEBLOS INDÍGENAS”	8
TABLA 2: MATRIZ DE COTEJO PARA LA MEDIDA “CREACIÓN DEL CONSEJO O CONSEJOS DE PUEBLOS INDÍGENAS”	10

I. Contexto General del Proceso de Consulta Previa Indígena región de La Araucanía

1. Introducción

El presente capítulo del informe de sistematización busca dar cuenta de los elementos de contexto del proceso de consulta previa indígena desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en la región de La Araucanía (IX región), en razón de lo preceptuado en el artículo 16° letra e), del Decreto Supremo N° 66 que 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.

2. Procedencia de la consulta previa indígena.

La procedencia de las consultas está dada por las Resoluciones Exentas N°275 y N° 276, de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social, que inician el procedimiento administrativo y convocan al proceso de consulta ordenando abrir el expediente correspondiente. Dichas resoluciones fueron publicadas en el Diario Oficial el 24 de junio de 2014¹, para consultar las medidas administrativas “creación Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas” y “creación del Ministerio de Pueblos Indígenas”, respectivamente.

3. Cronología del proceso de consulta en la región

El proceso de consulta en la región se inició conforme el cronograma nacional, el día 3 de septiembre de 2014 en las comunas de Temuco y Padre las Casas, teniendo su cierre el 19 de diciembre del 2014 en la comuna de Temuco. Dentro de este periodo se realizaron y concluyeron todas las etapas del proceso de consulta descritas en el DS N°66, aplicando permanentemente los principios emanados del Convenio N° 169 de la OIT referente a la buena fe, la pertinencia cultural y el respeto por los métodos tradicionales de decisión de los pueblos indígenas.

Dado que este proceso de consulta se desarrolló en un ambiente de expectativas por la magnitud, envergadura y la inexistencia de un proceso similar realizado por el Estado previamente en la región, la autoridad responsable de este proceso en la región, el Seremi del Ministerio de Desarrollo Social, decidió iniciar previamente a la

¹ Inserto disponible en anexo Nacional del Informe Nacional de Sistematización del Proceso de Consulta Previa Indígena.

realización de las reuniones con los representantes indígenas, un proceso de socialización amplio con diferentes actores claves de la política regional y proveniente de diversos ámbitos entre los que se contaban a organizaciones religiosas, empresariales, políticas, del gobierno regional, de los municipios, etc.

Estas reuniones previas se iniciaron el 27 de Julio hasta el 20 de Agosto de 2014. Posterior a ello se conformó y reforzó el equipo de consulta a nivel regional para lo cual se incorporaron 10 personas, principalmente hablantes del mapuzungun y con amplio conocimiento de la lengua, cultura, las singularidades del pueblo mapuche, el conocimiento del territorio y la validación entre sus dirigentes.

4. Metodología del proceso aplicada en la región

La metodología aplicada a nivel regional fue la que se entregó desde el nivel central del Ministerio² y tenía como propósito realizar un proceso de consulta previa ajustado a lo prescrito en la normativa legal vigente convocando a la mayor cantidad de instituciones representativas de los pueblos indígenas presentes en la región.

El principio básico de la metodología empleada fue la flexibilidad, por lo que ésta se adaptó a los requerimientos de los pueblos y sus representantes, especialmente, en la distribución geográfica del trabajo hecho en la región, pasando de las 17 localidades definidas inicialmente para el desarrollo del proceso, como fueron: Temuco, Padre las Casas, Lautaro, Victoria, Nueva Imperial, Carahue, Ercilla, Pitrufquén, Loncoche, Purén, Lonquimay, Teodoro Schmidt, Cunco, Traiguén, Galvarino, Villarrica y Collipulli, a que cada una de las 32 comunas desarrollara el proceso de consulta, además se consideró en cuatro de ellas, Nueva Imperial, Galvarino, Chol Chol y Collipulli efectuar reuniones por territorios al interior de ellas, todo esto con el objetivo de otorgar el tiempo y espacio necesario para que desarrollaran sus ideas, plantearan sus acuerdos y disensos, opiniones y maneras de pensar frente a las medidas y de este modo llevar a cabo reuniones más fructíferas. De este modo de las 17 localidades iniciales se avanzó a 44 localidades, lo cual operativamente significó para la Seremi del MDS realizar un gran despliegue en terreno por parte de funcionarios para acompañar a las comunidades en sus reuniones.

La convocatoria regional se abordó realizando reuniones previas con comunidades, avanzadas previas a los encuentros entre las autoridades locales y el Seremi, jefe de gabinete y masificación radial previa a la etapa de planificación que correspondió al primer encuentro en la cual se les invitaba a las comunidades a participar de este proceso, el cual era abierto, voluntario y se explicaba someramente de que se trataría la jornada, inicio, hora, término, movilización, entre otros.

² El detalle de la metodología propuesta por el Ministerio se encuentra en el denominado “Informe Nacional de Sistematización del Proceso de Consulta Previa del Ministerio de Desarrollo Social”.

II. Etapas del Proceso de Consulta

1. Introducción

El presente capítulo del informe tiene como propósito dar cuenta detallada del proceso de consulta previa indígena desarrollado en la región de La Araucanía desde su etapa de planificación hasta las jornadas de diálogo regional según éste se fue desarrollando conforme las particularidades propias de la región y del pueblo indígena que la compone.

2. Etapa de Planificación

El proceso inicia conforme el cronograma nacional en las 17 localidades programadas originalmente. El funcionamiento de estas reuniones implicaba que asistían a ella participantes de dos o tres comunas aledañas que por proximidad geográfica correspondía convocarlos, pero considerando que este era un proceso con varias etapas por desarrollar, los dirigentes indígenas solicitaron que las reuniones venideras debían realizarse de manera más próxima comuna por comuna, ya que, las realidades comunales cambiaban tomando en consideración su territorio y necesidades.

La etapa de planificación en la región de la Araucanía registro una asistencia de 3.246 dirigentes de las diversas instituciones representativas del pueblo mapuche. Esto significó un 81% de los más de 4000 estimados como potenciales asistentes en la región. Una característica de este aspecto, es la alta participación en los encuentros realizados en las localidades de carácter rural frente a los niveles de asistencia en los dos grandes centros urbanos de la región.

En todas las reuniones se dio a conocer la información preliminar de las medidas³, además de la propuesta metodológica elaborada por el Ministerio. Los principales aspectos que destacan de estas jornadas son:

- En varias localidades donde se llevó a cabo la reunión inicial de esta etapa, se presentó una alta demanda por la derogación de los DS N°66 y 40, lo cual fue consignado y debatido, sin embargo esto no impidió la participación de las organizaciones indígenas en el proceso de consulta.

³ Las medidas consultadas encuentran disponibles en página web www.consultaindigenamds.gob.cl y en el Expediente Nacional de Consulta Previa Indígena.

- Se modifica la programación del proceso de consulta respecto de su cobertura territorial, ampliando en número de localidades en donde se llevarían a cabo las reuniones de 17 a 44 localidades.
- El proceso de ajuste anterior implicó casos específicos de comunas que se fusionaron (Angol con Renaico) y otras que se dividieron por territorios más pequeños que la comuna misma con el fin de realizar jornadas más precisas y representativas. Esto se dio en las comunas de Chol Chol, Galvarino, Nueva Imperial y Collipulli.
- En algunas de las localidades donde se realiza la primera reunión de la etapa de planificación se intenta forzar la suspensión de dicha reunión, situación frente a la cual la autoridad que convoca genera un espacio para que a través del dialogo se planteen las diversas posiciones frente a este proceso. Luego de esto se retoma la presentación y el debate propio de la reunión.

Con todo lo anterior la etapa de planificación se realizó entre el 3 y el 30 de septiembre, como etapa inicial del proceso de consulta y dada la magnitud de reuniones y convocados a participar se dio la existencia de algunas deficiencias que obligaron la realización de evaluaciones permanentes para subsanarlos.

3. Etapa de Entrega de Información y difusión del proceso de Consulta

La etapa de entrega de información se llevó a cabo con una cobertura territorial superior a la etapa anterior por lo cual el periodo de esta etapa se extendió desde el 8 de octubre al 25 de noviembre de 2014. Se llevó a cabo en la totalidad de las comunas de la región para lo cual se efectuaron reuniones en 44 localidades. Cada localidad levantó su propia acta, requerimientos, peticiones y planteamientos al Ministerio, quedando en el expediente de cada encuentro.

Un punto a destacar de esta etapa fue la flexibilidad metodológica que permitió, con el avance de las reuniones que se fueron acordando entre el Ministerio y los dirigentes indígenas, consenso respecto de la propuesta metodológica con los ajustes hechos en cada localidad, representantes o intervinientes para la etapa de deliberación interna y diversas modalidades para efectuar las próximas reuniones.

En esta etapa se registra una asistencia de 1.744 dirigentes, es decir el 66% de los dirigentes convocados 2.655. Cabe señalar que la convocatoria a estas jornadas disminuye dado que en varias de las localidades ya se han definido los intervinientes lo que implica que asiste solo un dirigente por institución representativa.

Dentro de los principales hitos de la etapa destacan:

- La entrega de toda la información pertinente respecto de las medidas en consulta.

- El ajuste de la metodología, programación y la cobertura territorial del proceso de consulta en la región, lo cual permitió adaptar lo central de este proceso a las particularidades regionales⁴.
- La definición de intervinientes y el consenso respecto de la metodología en las localidades de la región.

4. Etapa de Deliberación Interna

Esta etapa se llevó a cabo a medida que culminaba la etapa de entrega de información, por lo tanto tiene un periodo de ejecución de mediados de noviembre hasta inicios de diciembre de 2014. Se efectuó en todas las comunas de la región más la localidad de Lican Ray, que depende de la comuna de Villarrica y de conformidad a los requerimientos de los pueblos indígenas participantes del proceso contratándose a cinco asesores propuestos por los pueblos para guiar las discusiones internas. En esta etapa el Estado no estuvo presente por cuanto se preservó el principio de independencia de los pueblos.

Las propuestas de los representantes indígenas que se produjeron en esta etapa, fueron plasmadas en la matriz de cotejo que se empleó posteriormente en la etapa de diálogo. Así mismo las asesorías externas que prestaron ayuda y servicios en esta etapa a las organizaciones indígenas que así lo requirieron, se encuentran acreditadas en el respectivo expediente regional a través de los informes emitidos por cada uno de estos asesores externos.

5. Etapa de Diálogo

La etapa de diálogo, en tanto, se llevó a cabo en las 32 comunas de la región más la localidad de Lican Ray. En ellas las comunas y sus representantes manifestaron al Estado su sentir y parecer frente al proceso de consulta y las medidas en cuestión. Así, las propuestas fueron trabajadas en una matriz de cotejo desarrollada por la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena, donde se analizaron los consensos, disensos y propuestas sobre la materia.

Al finalizar cada reunión, se les informó a las comunidades y sus representantes que se llevaría a cabo un dialogo regional en el cual iban a participar los representantes comunales, de manera de obtener un acuerdo regional, analizando las actas y propuestas de las etapas desarrolladas durante los meses que llevaba la consulta.

En estas jornadas se escogieron a los delegados que participarían en la Jornada de Dialogo Regional y en esta última a los delegados de la región que participarían de la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta

⁴ Las propuestas de modificación de la metodología propuesta por el Ministerio constan en el expediente regional parte del Expediente Nacional de Consulta Previa Indígena.

Previa Indígena. En ambos casos dicha elección respetó los métodos tradicionales de participación y decisión de los pueblos, por lo que la contraparte del Ministerio sólo tomó nota de los dirigentes seleccionados.

El dialogo Regional se desarrolló en la ciudad de Temuco el día 19 de Diciembre de 2014, reuniendo alrededor de 250 dirigentes de toda la región. En esta instancia se realizó la discusión final de las medidas legislativas propuestas y se otorgó el consentimiento informado para la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y el proyecto para la creación del Consejo de Pueblos y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas⁵.

6. Etapa de Sistematización

Finalmente la etapa de Sistematización consistió en la elaboración de los expedientes regionales atinentes a cada una de las medidas consultadas. En cada uno de ellos se da cuenta de los medios de verificación de cada una de las etapas realizadas en el marco del proceso de consulta además de todos los antecedentes relativos al proceso, como son convocatorias, registro fotográfico de reuniones, actas, listas de asistencia, entre otros.

Para ambos expedientes se elaboró un anexo que contiene el acta del encuentro preparatorio a la jornada nacional, del cierre del proceso de consulta y las fichas de los representantes que participaron en esta actividad los días 30 y 31 de Enero de 2015. El expediente elaborado en esta región contiene alrededor de 4.000 páginas y está estructurado de acuerdo a la medida consultada acompañándose en cada una de ellas las actas del proceso y los documentos anexos.

III. Resultados del Proceso de consulta

El proceso de consulta indígena de la región de la Araucanía tal como se señaló al inicio causaba una gran expectativa principalmente por ser la región con mayor visibilización de los pueblos indígenas en el país. Con los ajustes metodológicos iniciales, con la disponibilidad al dialogo permanente y con la aspiración de cumplir con los estándares del Convenio N°169, se puede señalar que este proceso se desarrolló adecuadamente, cumpliendo con la normativa vigente y teniendo como principal resultado el otorgamiento del consentimiento para las medidas en consulta.

Sin perjuicio de lo anterior, hubo varios desafíos que debieron ser sorteados durante la realización del proceso, el primero de ellos fue el enérgico cuestionamiento a los Decretos Supremos 66 y 40, hecho que llevó a algunos

⁵ El detalle de los consensos, disensos y propuestas para las medidas en consulta consta en expediente regional parte del Expediente Nacional de consulta Previa Indígena y en el Informe Nacional de Sistematización del Proceso de Consulta Previa Indígena.

sectores a forzar la suspensión de un par de reuniones iniciales, cuestión que pudo ser superada por contar con una disposición permanente de las autoridades, del gobierno y de las organizaciones indígenas, para mantener el dialogo. Asimismo contribuyó fundamentalmente el anuncio realizado por la Ministra de Desarrollo Social, en conjunto con el Ministro de Medio Ambiente, respecto de la revisión de ambos decretos a la luz de los requerimientos de los pueblos.

A lo anterior se agregan otros desafíos propios de la región: la gran cantidad de instituciones representativas del mundo indígena, la condición de aislamiento en la que se encuentran algunas comunidades y lo accidentado del territorio. Por otra parte se puede mencionar que la documentación para debatir se tuvo que ir adaptando permanentemente para garantizar simetría respecto de la comprensión de los temas propios de la consulta.

Estos aspectos debieron ser abordados por el equipo regional, analizado sus posibles salidas y finalmente implementando la solución seleccionada. Para esto fueron clave las visitas en terreno a las comunidades y las coordinaciones con la institucionalidad pública que podían aportar en esta dirección.

Finalmente, respecto de los disensos regionales estos se estructuran de la siguiente manera:

Tabla 1: Matriz de Cotejo para la medida “creación del Ministerio de Pueblos Indígenas”

Materia	Disenso	Explicación del Disenso
Denominación del Ministerio	Que el Ministerio se denomine "Ministerio de Pueblos Originarios"	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
Atribuciones y Funciones del Ministerio	Agregar la función de fiscalizar. También, agregar la facultad expropiatoria.	Este es un disenso regional. Este es un disenso regional que no fue abordado en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa por ser improcedente dada la naturaleza de un Ministerio el cual no tiene facultades fiscalizadoras ni expropiatorias. Esta salvedad se explicó debidamente en el Diálogo regional y en la mencionada Jornada Nacional de cierre.
Registro de Autoridades y Organizaciones Tradicionales Indígenas.	El Registro deberá ser elaborado con participación del Consejo de Pueblos.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.

Materia	Disenso	Explicación del Disenso
Elección de los representantes del Consejo	<p>Generar Padrón electoral de los pueblos originarios.</p> <p>Generar un fondo para el financiamiento de las elecciones de forma transparente.</p>	<p>Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.</p>
Asistencia y defensa jurídica de los indígenas y sus comunidades,	<p>Que el Ministerio pueda querellarse contra aquellos que cometan abusos a los derechos de los pueblos.</p> <p>Que se contraten abogados de descendencia Mapuche. Realizar defensoría de las comunidades que lo requieran</p>	<p>Este es un disenso regional.</p> <p>Este disenso no fue abordado Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta dado que la naturaleza de un Ministerio no es la defensoría penal.</p> <p>Esta situación fue debidamente explicada en la jornada de diálogo regional y en la mencionada Jornada Nacional de Cierre.</p>
Organización del Ministerio	<p>Que el ministerio fije su residencia en la Región de La Araucanía.</p>	<p>Este es un disenso regional.</p> <p>Este disenso no fue abordado en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa por ser un disenso minoritario a lo largo del país.</p>
Designación y atributos del Ministro y los Seremi	<p>Que la Designación del Ministro sea por medio de una terna propuesta por el Consejo Nacional Indígena al Presidente(a) de la República.</p> <p>Que los Seremi sean Indígenas.</p>	<p>Este es un disenso regional.</p> <p>Este disenso no fue abordado en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa por ser improcedente por cuanto excede las facultades de la medida, ello porque la designación del Ministro es facultativo del Presidente(a) de la República y, además, cualquier persona, independiente de su origen, tiene derecho a participar y ser seleccionado para desempeñar cargos públicos.</p> <p>Esta situación fue debidamente explicada en el diálogo regional y en la mencionada Jornada Nacional de Cierre.</p>
Sucesor Legal de la Conadi	<p>Sostienen que la Conadi debe mantenerse pero reestructurada en sus funciones y organización.</p>	<p>Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.</p>

Tabla 2: Matriz de Cotejo para la medida “creación del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas”

Materia	Disenso	Explicación del Disenso
Denominación del Consejo de Pueblos	Que el Consejo de Pueblos se denomine “Consejo de Pueblos originarios”	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
Funciones esenciales del Consejero	No sólo representar los intereses y derechos colectivos sino también los "individuales".	Este es un disenso regional. Este disenso no fue abordado en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa por ser un disenso minoritario a lo largo del país.
Naturaleza del Consejo de Pueblos	Que el Consejo de Pueblos tenga carácter Resolutivo, sea una especie de parlamento.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
Composición del Consejo de pueblos	Que exista un Consejo Nacional Indígena que esté compuesto en un 60% por el pueblo Mapuche y 40% del resto de los pueblos. Que la totalidad del consejo sea elegida con paridad de género.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
Dieta de los Consejeros	Que los consejeros tengan una remuneración y no una dieta.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
Primera Conformación de los Consejos	Que el plazo de la primera conformación sea determinado por los propios pueblos.	Este es un disenso regional. Este disenso no fue abordado en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa por ser un disenso minoritario a lo largo del país.

Junto con los mencionados disensos, los pueblos presentaron sus propuestas para la modificación de las medidas en concordancia con sus propios métodos de discusión y reflexión sobre éstas, las que se encuentran contenidas en el Expediente Regional que forma parte del Expediente Nacional de Consulta Previa Indígena.