



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

***DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 EN CHILE.
CASO PLAN REGULADOR DE SAN PEDRO DE ATACAMA.***

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

**NOMBRE COMPLETO DEL AUTOR
HÉCTOR BENITO SAMPEDREÑO MUÑOZ**

PROFESOR GUIA:

GABRIELA RUBILAR DONOSO

MIEMBROS DE LA COMISION:

MARÍA ELIANA ARNTZ BUSTOS

MARÍA PÍA MARTIN

SANTIAGO DE CHILE

DICIEMBRE DE 2012.

RESUMEN EJECUTIVO

La protección a grupos vulnerables, a pesar de ser un tema de interés y estudio desde hace varias décadas, ha ganado terreno en los últimos años, multiplicando estudios e investigaciones que abordan esta problemática, y poniendo énfasis en los derechos de los pueblos indígenas. Este interés por el enfoque de derecho se ve impulsado por el sistema jurídico internacional, que a través de sus instrumentos e instituciones promueve la efectividad en la protección y defensa de uno de los sectores más desprotegidos del planeta.

Este estudio permite conocer las causas, procedimiento y efectos del proyecto de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, desde las visiones y perspectivas de distintos actores involucrados. Las visiones de autoridades municipales, regionales, de representantes de pueblos originarios y de otros representantes de la comunidad son analizadas a la luz de las dimensiones que el Convenio 169 releva como los derechos de reconocimiento y protección de la cultura, respeto a sus propias formas de vida y desarrollo, y el derecho sobre sus tierras y territorios. También establece el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas de acuerdo al Artículo 6.

Específicamente el estudio de caso se propuso conocer si los mecanismos de participación y consulta utilizados durante el proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, ¿fueron los adecuados? ¿Reconocieron usos y costumbres para la protección del patrimonio indígena? ¿Aportaron valor a las políticas públicas?

Para ello se estudia el proceso a partir de tres etapas: 1.- consulta, 2.-anteproyecto y 3.- proyecto; desarrolladas entre el 10 de mayo y el 05 de octubre del 2006, de acuerdo al anexo H. Participación comunitaria en proceso de elaboración actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama. La revisión de estas etapas permitió conocer si se satisfacen de manera adecuada los derechos consagrados en la legislación local e internacional.

El estudio, se presenta como una investigación ilustrativa o *Teaching Case*, en que se hace un estudio analítico-crítico de contenido del proceso; un análisis exploratorio-descriptivo y uno cualitativo explícito e instrumental. Entre las técnicas de investigación utilizadas se encuentra el uso de fuentes bibliográficas y documentales como artículos de revistas, prensa escrita e informes institucionales; así como leyes, decretos, normas y resoluciones que validan la construcción del caso. El análisis se fortalece a través de investigación en medios de comunicación escrita (periódicos) y entrevistas a actores de la comuna.

En particular, el caso nos muestra que hubo deficiencias interpretativas y de aplicación del convenio 169 de la OIT. Del análisis realizado, se constata que la relación entre instituciones de gobierno (Nacional, Regional, Provincial y Comunal) debe consolidarse, de modo que la coordinación permita el aporte de ideas transversales y no de manera unilateral.

El derecho de consulta y participación por tanto, se consolida formalizando las capacidades de crítica, opinión y razón, en base a los conocimientos de los grupos más desprotegidos. Ahora lo que resta es el reconocimiento por la sociedad y el Estado, y la sensibilización de que parte de su historia se encuentra en sus comunidades indígenas.

INDICE:

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....	4
CAPÍTULO I.- MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL.....	7
1.1.-Organismos Internacionales, Regionales y el Convenio 169 de la OIT.....	7
1.2.- El proceso de aprobación y ratificación del Convenio 169 en Chile.....	14
CAPÍTULO II.- ESTUDIO DE CASO EN SAN PEDRO DE ATACAMA.....	20
2.1.- Presentación del caso (Proyecto de Modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama).....	22
2.2.- Análisis del proyecto “Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama”.....	31
2.3.- Participación Ciudadana.....	47
2.3.1.- Convocatoria.....	49
2.3.2.- Contenido.....	51
2.3.3.- Usos y Costumbres.....	63
2.3.4.- Desarrollo de los pueblos indígenas.....	64
2.3.5.- Situación Actual.....	67
CAPÍTULO III.- APORTES DEL CASO.....	73
3.1.- Análisis prospectivo y enseñanzas de política.....	73
3.2.- Propuestas.....	76
3.3.- Aportes del caso al Ámbito Nacional.....	79
3.4.- Conclusiones del estudio.....	80
<i>Referencias Bibliográficas.....</i>	82
<i>Medios Electrónicos.....</i>	83
Anexos.....	86

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

Actualmente los sistemas internacionales de protección y promoción para el desarrollo, permiten impulsar el reconocimiento, respeto, protección y preservación de la diversidad cultural, de manera que, en conjunto constituyen el patrimonio común de la humanidad, impulsado por una serie de derechos reconocidos y consolidados en beneficio de las generaciones presentes y futuras¹.

Un instrumento es el Convenio 169², que regula la interacción entre gobierno y ciudadanos; permite describir, analizar e interpretar sus disposiciones; además aporta elementos necesarios de reconocimiento y protección de la cultura y sus diversas formas de manifestación y expresión acordes al resto de la ciudadanía, además de reconocer el respeto a sus propias formas de vida y desarrollo, y el derecho sobre sus tierras y territorios.

En sus Artículos 2, 6 y 7, el Convenio 169 establece el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Ésta herramienta, es adaptada a la normativa judicial y administrativa local, y permite poner el foco de atención al estudio de caso que se propone, a los Pueblos y Comunidades Indígenas de la Municipalidad de San Pedro de Atacama, perteneciente a la Región de Antofagasta; Chile.

A través del estudio, se busca comprender las causas que motivaron a las autoridades para modificar el Plan Regulador Comunal de San Pedro de Atacama. Se analiza también el proceso desarrollado y los mecanismos implementados por las instituciones para promover cambios en el territorio, en base al Sistema de Impacto Ambiental.

Se describirá también el proceso de creación, calificación y revocación del proyecto de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama propuesto en el año 2010, en el que la intervención de diversas instituciones fueron clave para la sustanciación del procedimiento.

Para lo anterior, surgen algunas interrogantes que guían el presente estudio de caso: Los mecanismos de participación y consulta utilizados durante el proceso administrativo, para la

¹ Artículo 1 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001.

² Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es el instrumento internacional de derechos humanos específico más relevante para los derechos de los indígenas.

modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama ¿fueron los adecuados? ¿Reconocieron usos y costumbres para la protección del patrimonio indígena? ¿Aportaron valor a las políticas públicas?

Como consecuencia de lo anterior, el propósito general del estudio consiste en: Analizar los mecanismos de participación ciudadana (Derecho de Consulta) del Proyecto de Modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT y la legislación nacional, específicamente se busca:

1. Identificar los principales acontecimientos internacionales para el reconocimiento de derechos indígenas por parte del estado Chileno.
2. Analizar el procedimiento de Modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama de acuerdo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y saber si fue efectivo, si se reconoció el derecho de consulta a las comunidades indígenas.
3. Respaldar el análisis a partir de evidencias de medios documentales, judiciales y administrativos.

El estudio de caso, se organiza en tres capítulos: El primero describe el marco normativo y las disposiciones de protección y defensa de los Derechos Humanos e Indígenas, se analizan los alcances de la adopción del Convenio 169, sus antecedentes institucionales y legales; las adecuaciones en el orden jurídico Chileno, así como las instituciones encargadas de su implementación.

En el segundo capítulo, se analiza el proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama. Se refuerza con la entrevista a diez participantes locales de la Comuna, algunos de los cuales son autoridades administrativas y otros autoridades comunitarias; por ello se conocerá parte del proceso administrativo y judicial llevados a cabo.

Conoceremos los problemas de implementación del Convenio 169 en relación con la Evaluación de Impacto Ambiental.

El capítulo tres complementa el análisis, incluye las conclusiones y propuestas derivadas del análisis previo del caso.

Al final aparecen una serie de anexos proporcionando evidencias derivadas de medios documentales impresos (Periódicos), desarrollando una cronología de medios y cuadros que fortalecen el análisis de contenido..

El estudio, se presenta como una investigación ilustrativa o *Teaching Case*, a través del cual se realiza un estudio analítico-crítico de contenido. Asimismo, se hace un análisis exploratorio-descriptivo, cualitativo, explícito e instrumental³; por ello se contextualiza al lector con el tema indígena y la evaluación del impacto ambiental, temas que han tomado fuerza en la última década.

Algunas técnicas de investigación que se emplean en el presente estudio son la búsqueda en fuentes bibliográficas como libros, textos, artículos de revistas, prensa escrita, papers, informes institucionales, etc. También en leyes, decretos, normas y resoluciones que validan el análisis.

El análisis se encuentra dentro del análisis de políticas públicas en materia de ciudadanía y gobernabilidad, considerando aspectos socioculturales como participación, integración y exclusión.

El tema de estudio se presenta como un caso particular, aunque no es el único que se ha desarrollado en Chile, aún así, por razones de sus resultados apunta a ser ejemplar por ser una de las primeras experiencias de aplicación del Convenio 169 en el país.

³ El estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (Barzelay, 2004, p. 8).

CAPÍTULO I.- MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

1.1.- Organismos Internacionales, Regionales y el Convenio 169 de la OIT.

El proceso de consolidación de derechos en el mundo, ha sufrido cambios en el tiempo, debido a fenómenos sociales, políticos, económicos, y militares; sucesos que alteran la forma de vida de los grupos vulnerables que, a pesar de todo, conservan sus aspectos culturales. Grupos que defienden su identidad y formas de vida, con dignidad y respeto, a pesar de que los modelos políticos y económicos los destruyen.

La Organización Internacional del Trabajo⁴ (OIT), creada en 1919, trabaja en la adopción y supervisión de normas, y la asistencia a pueblos indígenas y tribales en los Estados.

Posteriormente, la OIT adopta la Declaración de Filadelfia⁵; como un eje normativo precursor de los derechos sociales, afirmando que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas⁶ creada en 1945 busca mantener la paz y la seguridad internacionales, además permite afianzar los Derechos Humanos, y permite crear estrategias para la mejora en el bienestar de sus habitantes en cada uno de los 193 países miembros.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷; incluye además derechos políticos, ambientales e indígenas, permite eliminar las brechas de desigualdad e injusticia para

⁴ Creada por el tratado de Versalles, para la toma de conciencia después de la Primera Guerra Mundial, por la necesidad de llevar a cabo reformas sociales. Se funda en el principio de que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social. Posee una estructura regional descentralizada en cinco regiones del mundo: África, América Latina y el Caribe, Estados Árabes, Asia y el Pacífico, así como Europa y Asia Central.

⁵ Adoptada el 10 de mayo de 1944, durante la 26ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia, Estados Unidos. Antecesora de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶ Sus Órganos principales son la Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, Corte Internacional de Justicia y Secretaría.

⁷ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; fue adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor a partir del 3 de enero de 1976. Chile firma el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales el 16 Septiembre de 1969 y lo ratifica el 10 de Febrero de 1972.

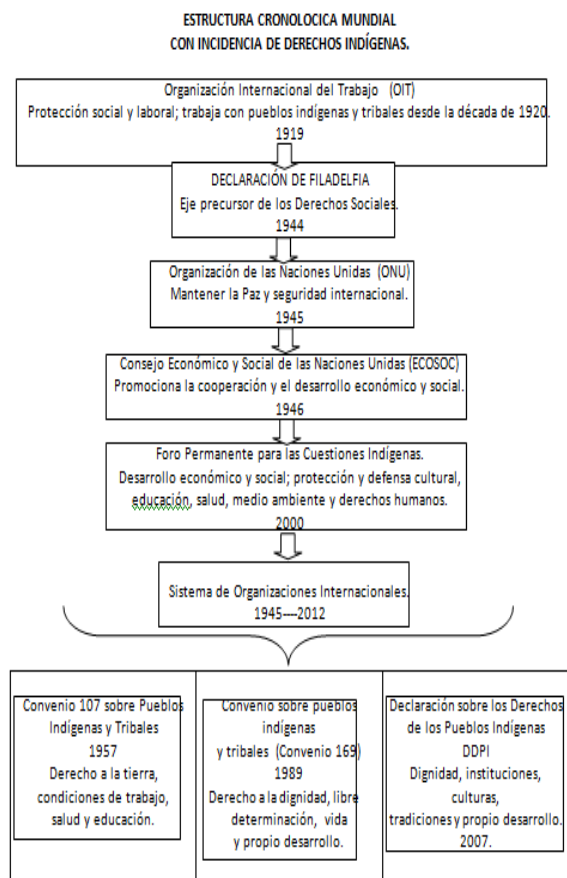
los grupos humanos, pero no mantiene concordancia plena con los objetivos de bienestar⁸ para los habitantes.

La coordinación de organismos internacionales por tanto, permite participar en programas de instituciones como: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO⁹), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO¹⁰), la Organización Mundial de la Salud (OMS), sólo por mencionar algunas que colaboran mediante el cumplimiento de sus objetivos, a generar nuevas políticas de protección y desarrollo social.

Los avances en colaboración internacional presentan aún muchos desafíos, donde el respeto y dignidad como características esenciales de la persona sean fortalecidos, por encima de intereses políticos y económicos; prerrogativas que permitirán mayor equidad y tolerancia a los grupos vulnerables que buscan reconocer y consolidar sus derechos.

Por tal razón la creación del **Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas**¹¹, examina el desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente y los derechos humanos; y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹²(DDPI), detalla los derechos humanos de los pueblos indígenas, como vivir con dignidad, mantener y fortalecer sus

Fig. 1.- Instrumentos internacionales en materia indígena.



⁸ El informe regional interinstitucional de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio que recoge los principales resultados de un examen del progreso de los países de América Latina y el Caribe, establece que América Latina sigue siendo la región con la mayor desigualdad de ingresos del mundo, por ello la necesidad de avanzar hacia el cierre de las brechas resultantes de las desigualdades efectivas que existen en varias dimensiones en todos los países de la región y que se expresan en la exclusión de los pueblos indígenas, las segregaciones territoriales, la desigualdad entre los sexos y las desigualdades socioeconómicas en general, que no son solo una consecuencia sino también el principal mecanismo a través del cual estas se reproducen entre una generación y otra.

⁹ Por sus siglas en inglés Food and Agriculture Organization

¹⁰ Por sus siglas en inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

¹¹ Establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), establecido por la resolución 2000/22 en julio del 2000.

¹² Aprobada en la 107ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Pese a que las declaraciones hechas por las Naciones Unidas no tienen fuerza jurídica obligatoria, sí representan la elaboración dinámica de normas jurídicas internacionales y reflejan el compromiso de los Estados de avanzar en una dirección de respeto a los principios, pues los temas de interés son planteados de manera unánime.

Por otro lado, los objetivos de desarrollo planteados en las reuniones internacionales, forman parte de los compromisos de paz, derechos humanos, democracia, gobernabilidad, sostenibilidad ambiental, erradicación de la pobreza, entre otros; promueven la dignidad humana, igualdad y equidad; temas que deben incorporar a los pueblos y comunidades indígenas como participantes directos y en base a su sistema de derechos; tal y como los pueblos atacameños lo demuestran en el presente estudio.

A la par de los organismos internacionales, se han creado Organismos Regionales de protección de los Derechos Humanos y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, dando sustento a los reclamos históricos. Algunos organismos regionales existentes en el Continente Americano son los siguientes:

La Primera Conferencia Internacional Americana de 1890: Estableció la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas y su Secretaría permanente, y la Oficina comercial de las Repúblicas Americanas, precursora de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹³. En 1910 esta organización se convirtió en la Unión Panamericana.

Gracias a ello, los Estados Americanos adoptaron instrumentos internacionales base del sistema regional de promoción y protección de los Derechos Humanos, tal es el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁴ que se inicia formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre en 1948.

¹³ Organización Internacional de carácter regional y principal foro político para el diálogo multilateral y la toma de decisiones de carácter hemisférico. Se compone por 35 países miembros. Reunida el 30 de abril de 1948 en Bogotá Colombia. Trabaja para fortalecer la paz y seguridad, consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico y promover el desarrollo sostenible en América.

¹⁴ Establece obligaciones tendientes a la promoción, garantía y protección de los Derechos Humanos a través de los más de 30 instrumentos adoptados entre 1933 al 2010.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen dos órganos: La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵; ambas son los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados.

La firma de una convención no implica una medida jurídicamente vinculante, pero sí la intención de someter el tratado a un análisis minucioso de buena fe, para determinar sus posiciones al respecto. A pesar que la firma no obliga a la ratificación, sí establece la obligación de abstenerse de cualquier acto que ponga en peligro los objetivos de la convención o cualquier medida de debilitamiento del mismo.

La ratificación (también llamada adhesión), representa el compromiso jurídicamente vinculante de acatar las disposiciones del tratado; implica un cambio de lógica y adaptación de los procedimientos que exige la ley nacional.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos¹⁶ (Pacto de San José de Costa Rica), es un tratado internacional vinculante que reconoce derechos y libertades sin discriminación de ningún tipo, por los Estados que la han ratificado.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como institución judicial autónoma, aplica e interpreta la Convención Americana y otros tratados de su competencia, ejerce dos funciones: a) una contenciosa¹⁷, en la resolución de casos contenciosos, así como dictar medidas provisionales, y es el mecanismo de supervisión de sus propias sentencias; y b) una función consultiva¹⁸.

En ese sentido, podemos apreciar que el tema de los Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, poco a poco ha ganado terreno; ahora son reconocidos y protegidos por los organismos

¹⁵ Es uno de los tres Tribunales Internacionales regionales de protección de los Derechos Humanos junto con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Fue establecida el 22 de mayo de 1979. La primera reunión de la Corte se celebró el 29 y 30 de junio de 1979 en la sede de la OEA en Washington, D.C.

¹⁶ Suscrita el 22 de noviembre de 1969 tras la conferencia especializada Interamericana de Derechos Humanos, entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

¹⁷ La Corte determina, después de realizado un procedimiento con todas las garantías y a través de una sentencia, si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos reconocidos en la Convención Americana u otros tratados de derechos humanos aplicables al Sistema Interamericano. También realiza supervisión de cumplimiento de sentencias y puede dictar medidas provisionales de protección.

¹⁸ La Corte responde consultas que formulan los Estados miembros de la OEA o los órganos de la misma acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados de protección de derechos Humanos en los Estados Americanos.

internacionales que les otorga certeza y credibilidad, y permiten el efectivo acceso a la protección jurídica.

Ahora, el reconocimiento de derechos busca nuevos mecanismos para consolidar la participación de los grupos humanos sin importar diferencias, mas bien, respetando la forma de vida y costumbres que de hecho y por derecho les corresponde.

Pero no todo ha sido sencillo, por una parte, el proceso de colonización en nuestro continente, redujo masivamente la población originaria, extinguiendo muchas culturas, destruyendo sus religiones, sometió a servidumbre a millones de personas, entre otras aberraciones humanas. En términos jurídicos contemporáneos se trató de un genocidio como lo describe Eugenio Raúl Zaffaroni en (Salgado, 2006). Esta es una razón más por la cual se crean instituciones de protección a los derechos indígenas.

Como se ha dicho, la creación de organismos internacionales, la aprobación de convenciones e implementación de tratados¹⁹ y convenios internacionales²⁰, han permitido la incorporación de instrumentos que garantizan los derechos individuales de las personas, la difusión y la aplicación de herramientas tendientes a proteger las prerrogativas de los grupos sociales.

El Convenio 169 de la OIT, se determina con la decisión de los países de redactar un ordenamiento internacional de protección a indígenas, cuyo desarrollo comienza con la adopción el 26 de junio de 1957 del Convenio 107²¹ sobre Pueblos Indígenas y Tribales, entrando en vigor el 02 de junio de 1959.

El Convenio 107 sobre pueblos indígenas fue por lo tanto el primer intento por codificar los derechos de los indígenas en el derecho internacional, cubriendo temas como el derecho a la tierra, condiciones de trabajo, salud y educación.

Más tarde, la Conferencia General de la OIT, congregada el 07 de junio de 1989, considerando las recomendaciones vertidas por la aplicación del convenio 107, y la evolución del Derecho

¹⁹ La convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), expresa que un tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

²⁰ Son reconocidos sus principios de libre consentimiento, buena fe y pacta sunt servanda (Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe) de acuerdo a la convención de Viena.

²¹ El Convenio 107, fue convocado en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión.

Internacional respecto a la situación de los pueblos indígenas y tribales, adopta con fecha 27 de junio de 1989, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales²² 1989 (Convenio 169).

Algunas críticas al Convenio 107, cuestionan el haber sido redactado sin participación de los representantes indígenas, que tenía como objetivos la integración y asimilación, pero no reconocía el derecho a la dignidad de cada pueblo, y no consideraba el derecho a la libre determinación; por lo que aunado a la presión de grupos indígenas, permitió que se redactara un nuevo proyecto que después de ser analizado por los países, sería aprobado como el nuevo instrumento internacional de protección a pueblos y comunidades indígenas.

El Convenio 169²³, entra en vigor el cinco de septiembre de 1991, y reconoce a diferencia del anterior, las aspiraciones de los pueblos por asumir el control de sus propias instituciones,

formas de vida y desarrollo económico, a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro de los Estados en que viven; también se reconoce su contribución a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación internacional. Reconoce también la plenitud de derechos en todos los países que lo han aceptado y ratificado, como lo establece el derecho internacional. Sus principios fundamentales establecen que **los pueblos indígenas y tribales deben participar plenamente y ser consultados** en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones que les conciernen.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI) y el Convenio 169, son los instrumentos máximos de protección y defensa de sus derechos; son compatibles y se refuerzan

Fig. 2.- Ratificaciones del Convenio 169 en América¹.

Mapa de ratificaciones en América Latina



²² Un pueblo tribal es un pueblo que no es indígena, pero que comparte características similares con los pueblos indígenas como tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional.

²³ El Convenio 169 actualmente ha sido ratificado por 20 países. Cubre una amplia gama de temas, entre ellos, derechos a la tierra, acceso a los recursos naturales, salud, educación, formación profesional, condiciones de empleo y contactos transfronterizos.

mutuamente; sin embargo el primero no tiene rango de tratado internacional jurídicamente obligatorio, por lo tanto no es vinculante u obligatorio para los países miembros, sino declarativo u orientativo, es decir, su valor es político, ético y moral; pero no genera obligaciones jurídicas. No obstante, puede usarse para guiar proyectos de leyes, políticas públicas y para guiar las decisiones judiciales sobre asuntos indígenas.

Por esta razón, el Convenio 169 es un claro ejemplo, donde la interacción entre gobierno y ciudadanos; permite al menos teóricamente describir, analizar e interpretar sus disposiciones; además aporta elementos para el de reconocimiento y protección de la cultura, así como sus diversas formas de manifestación y expresión; exige también que el derecho de consulta deba hacerse efectivo en la toma de decisiones en los que se vean afectados de manera directa, mecanismo que se consolida a través de la búsqueda e instauración plena de dialogo o interlocución con los representantes en sus respectivos territorios y de manera incluyente.

El Convenio 169 en los países que han ratificado de la región americana, obliga a conducirse con respeto de contenido y alcances establecidos, pues en caso de omisión podrán interponer como derecho (pueblos indígenas) ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el proceso correspondiente como mecanismo de protección de sus derechos.

Actualmente existen países que no han ratificado esta convención; por ello la tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó celebrar la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas²⁴ en el 2014, para intercambiar criterios sobre el ejercicio y cumplimiento de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Como consecuencia de lo anterior, observamos que los compromisos internacionales multilaterales obligan a las naciones y ponen en juego temas de interés, donde la materia indígena es de suma importancia; pero también se observa que pese a las responsabilidades contraídas, muchos gobiernos no logran concretar los fines de creación de los convenios.

Para el caso de Chile, el proceso de ratificación también ha producido una serie de modificaciones en su sistema jurídico, lo que posibilita la intervención de actores indígenas en la

²⁴ La conferencia se realizará al finalizar el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 2005-2014.

defensa y protección de sus derechos, permite también analizar los mecanismos de consulta y participación ciudadana como el proceso de modificación del plan regulador de San Pedro de Atacama, para lograr generar recomendaciones de actores participantes en el proceso, de manera que sirvan para implementar estrategias novedosas en casos donde se vean afectados los grupos indígenas.

1.2.- El proceso de aprobación y ratificación del Convenio 169 en Chile.

Los Pueblos y Comunidades Indígenas²⁵, por naturaleza propia demuestran respeto a su cultura²⁶, a través del contacto e interacción directa con los recursos naturales²⁷; se puede observar también su relación con el medio ambiente y su protección, pese a ello, no todos los miembros de la comunidad nacional reconocen éstas prácticas.

Mantener vivas sus tradiciones y costumbres indígenas, les genera dificultades, pues como lo describe Mauricio Buendía, mejor conocido como Tito Tricot, quien señala: “...a este se le ha asesinado, despojado de sus tierras, arrinconado, despreciado, perseguido y estigmatizado. Les han destruido sus bosques, sus ríos, sus sitios sagrados, su organización social. Chile ha renegado de sus raíces indígenas aniquilándolos, ocultándolos, asimilándolos, invisibilizándolos. Chile, y en especial sus clases dominantes, se avergüenzan del indígena...” (Buendía, 2006; 10).

Aunado a lo anterior, los nuevos modelos económicos adoptados por países en vías de desarrollo como Chile, buscan erradicar la pobreza, a costa de la destrucción paulatina de los recursos naturales, centros de convivencia y zonas con pleno reconocimiento de patrimonio cultural material e intangible de los pueblos originarios, con el afán de dotarlos de servicios públicos que reduzcan los índices de pobreza en el plano internacional; temas que son concebidos de forma diferente entre el Gobierno y los propios indígenas.

²⁵ No existe definición precisa en el Derecho Internacional, sin embargo hace referencia a elementos objetivos (Historia, Territorio e Instituciones culturales, sociales, económicas y políticas) y subjetivos (auto-identificación como indígena).

²⁶ La cultura debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Prefacio de la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, 2001).

²⁷ La salud por ejemplo, está íntimamente ligada a su acceso a las medicinas tradicionales, costumbres y prácticas de sanación natural con intervención de los ecosistemas.

Lo importante de ello, es que se buscan estrategias de protección de los derechos de las minorías y grupos vulnerables, sobre todo en aquellos países que no tienen implícita en su legislación el reconocimiento y protección a su cultura, por tanto existe poco respeto y difusión del conocimiento ancestral hacia el exterior; como indican (Mont y Matta, 2011) muchas políticas públicas se desarrollan hoy en día a través de mecanismos de gobernanza global; por ello países como Chile, no pueden mantenerse aún al margen de estos sistemas de gobernanza internacional.

Ahora bien, la adopción de tratados internacionales crea derechos y obligaciones para los Estados firmantes, sin embargo para la ratificación se requieren procedimientos bien definidos y diferenciados en virtud a sus ordenamientos constitucionales respectivos, y el depósito de la ratificación en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Es ésta la razón por la cual la implementación del Convenio 169 supone desafíos para los países que lo ratifican como el caso de Chile, donde las estructuras políticas y sociales revisten cambios sustanciales, creando relaciones de respeto hacia los pueblos que, históricamente han sido vulnerados, y apuntando hacia una democracia plural, participativa e intercultural.

El procedimiento para adoptar y ratificar algún instrumento internacional en Chile, está estipulado en su Constitución Política, donde, de acuerdo a sus atribuciones, cada parte del gobierno puede intervenir para analizar, comentar y aprobar o rechazar propuestas.

Ejemplo de ello es el artículo 5 de la Constitución Política de la República de Chile, párrafo segundo, que garantiza el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, además el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos.

Derivado de lo anterior, podemos entonces describir de manera genérica, el proceso que ha seguido el Estado Chileno para aceptar y ratificar el Convenio 169.

Una de las atribuciones especiales del Presidente de la República consiste en “Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso” (artículo 32, numeral 15 de la Constitución Política de la República de Chile). Por su parte, el artículo 54 Constitucional, establece como atribuciones del Congreso Nacional entre otras, aprobar o desechar los tratados

internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación, también podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional

Como se observa, existe claridad en el proceso de adopción y ratificación de instrumentos internacionales en el orden jurídico nacional de Chile, por lo que hace a su naturaleza constitucional, razón por la que Chile ratifica el Convenio 169 de la OIT.

El Convenio 169 se presenta como una oportunidad de reconocer y resolver el grave problema histórico que se ha causado a los grupos indígenas del país, que a partir de 1993 consolida el reconocimiento de derechos, al crear la Comisión Especial de Pueblos Indígenas²⁸ (CEPI), como antecedente para la promulgación de la ley indígena, además de la Comisión de Verdad Histórica y nuevo trato, y el Acuerdo de Nueva Imperial en los años sucesivos. Este estudio de caso avanza en esta dirección al analizar el proceso de modificación del plan regulador de San Pedro de Atacama, tal y como se analiza en el próximo capítulo.

El proceso de ratificación del Convenio 169 en Chile, fue tema de análisis y discusión legislativa por cerca de dos décadas, razón por la que el tema se ha posicionado tarde respecto de otros países en que se ha avanzado de manera más significativa.

Durante el año de 1989, el entonces candidato a la presidencia en Chile, Patricio Aylwin, durante su discurso en Nueva Imperial²⁹ y ante representantes de casi la totalidad de organizaciones indígenas del país, se comprometió en caso de llegar a la presidencia, ratificar el convenio sobre pueblos comunidades indígenas. Una vez en el poder, envió al Congreso en diciembre de 1990, el proyecto de acuerdo relativo al Convenio No. 169 para su análisis³⁰ y posible ratificación. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados hasta el 11 de abril del año 2000, siendo el siguiente paso haberlo remitido al Senado para seguir la tramitación en su calidad de cámara revisora.

El proceso de aprobación por parte de la Cámara de Diputados tardó cerca de una década en su proceso de discusión parlamentaria, siendo retomado nuevamente en la agenda del gobierno del Presidente Ricardo Lagos.

²⁸ Creada por el primer gobierno de la Concertación luego del término del régimen militar de Pinochet.

²⁹ La comuna de Nueva Imperial se localiza a unos 35 kilómetros al Oeste de la Ciudad de Temuco, Novena Región de Chile. Posee una de las mayores concentraciones de población indígena Mapuche de la zona.

³⁰ El proyecto fue primero discutido y analizado por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad, Ciudadanía y, posteriormente, por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

A pesar de la aprobación, un grupo de 31 diputados presentaron un requerimiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional con el objeto de declarar inconstitucional el Convenio 169 debido a una supuesta incompatibilidad entre normas del Convenio y la Constitución. El Tribunal Constitucional resolvió que no existía colisión entre las normas como lo afirmaban los diputados.

El 12 de abril de 2000, se dio cuenta el proyecto de acuerdo ante la Sala del H. Senado para su revisión correspondiente al segundo trámite constitucional, disponiéndose su estudio por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores de dicho órgano legislativo. El informe fue egresado el 11 de enero de 2008, luego de estar estancado por cerca de ocho años en la Cámara Alta.

El 04 de marzo de 2008, luego de una ardua discusión en el Senado, se aprobó con 36 votos a favor, uno en contra y una abstención, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, con esta votación se superó el *quórum* de dos tercios, el más alto que conocía hasta ese momento el sistema chileno.

El 09 de abril del 2008, el Proyecto aprobatorio fue remitido por oficio suscrito por el Presidente de la Cámara de Diputados, a la Presidenta de la República para su promulgación. La entonces presidenta de la República Michelle Bachelet, el 8 de agosto de 2008 depositó la ratificación del Convenio 169 de la OIT en Ginebra, la cual se depositó nuevamente el 15 de septiembre del mismo año a consecuencia de una violación a la Constitución de la OIT³¹.

Finalmente, el acuerdo relativo a la aprobación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989, fue promulgado mediante Decreto No. 23 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el día 14 de octubre de 2008.

Como se aprecia en la descripción anterior, el procedimiento requerido por el sistema internacional para la adopción del Convenio 169 ha sido correctamente desarrollado, aunque largamente discutido y estudiado; por lo tanto se trata de un convenio que cumple en todos los sentidos con las legalidades establecidas en el sistema interno.

Ahora bien, un impacto directo y notable a consecuencia de la ratificación del multicitado Convenio 169, es respecto a la legislación nacional o derecho interno, ya que en el año 2008 el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) dicta el

³¹ La violación consistía en limitar el alcance del Convenio para la incorporación de derechos reconocidos en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

Decreto 124, que entre las características más serias en la materia, limita el ámbito de acción del convenio 169.

Es en este sentido que a partir del Decreto 124, y derivado de los compromisos adoptados por la comunidad internacional, Chile debe ajustar su acción e implementación a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado de acuerdo a las costumbres para cualquier programa o proyecto propuesto dentro de los territorios indígenas. Éste es el espacio de reflexión que se describe más adelante, pero que es preciso contextualizar como se ha hecho hasta ahora.

Si bien, existencia de organismos internacionales en los que Chile es parte, le permiten insertarse en negociaciones diversas, más aún cuando respeta las decisiones de los países e incentiva el respeto por los derechos humanos y garantías sociales.

La adopción por el gobierno de Chile del Convenio 169 de la OIT, y su entrada en vigor el 15 de septiembre de 2009³², constituye una excelente oportunidad para redefinir la política pública en materia de relación con los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones de vida y disminuyendo la conflictividad del Estado y los privados con dichos pueblos (Montt & Matta, 2011).

El 5 de octubre de 1993 se promulga la ley 19.253, que recoge planteamientos formulados por organizaciones indígenas, ésta ley da origen a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) como un organismo público, encargado de promover, coordinar y ejecutar la política pública indígena, considerando fondos y programas destinados a la restitución de tierras y aguas, al fortalecimiento cultural y al desarrollo de los pueblos indígenas.

La ley indígena fue entonces el eslabón que permitió la ratificación y entrada en vigor del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y los mecanismos de entrega de tierras y creación de nuevos instrumentos de apoyo para la educación, capacitación, emprendimiento y vivienda, donde se pretende apoyar a las personas y organizaciones de los pueblos, lo que fue un avance significativo para el país.

La reforma de ley fue nutrida por demandas como forma de expresión de la experiencia de los pueblos y comunidades indígenas, de las relaciones entre movimientos indígenas e instituciones,

³² Doce meses después de ser registrada y depositada su ratificación ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

del reconocimiento a las minorías nacionales a nivel mundial, ideas de expertos y organismos internacionales; se incluyen además los derechos consagrados en la declaración de Barbados de 1971, también las ideas emanadas de grupos de trabajo sobre los pueblos indígenas de Naciones Unidas de 1982 y la ratificación del Convenio 169 de 1989 como elementos que respalden el derecho de los indígenas en Chile.

Ahora bien, el momento de la implementación del sistema jurídico internacional en el ámbito local, ha generado una serie de inconsistencias naturales por el proceso de adaptación y difusión de las normas, pero que la voluntad de las instituciones no ha sido plena en consolidar las garantías hacia los grupos indígenas emanadas de los acuerdos.

En este sentido, y pese a que el proceso de adaptación legislativa por parte de las instituciones ha sido lento, se han adoptado en el país de manera progresiva mecanismos que van delineando el camino por el cual se consolida el proceso de consulta y participación³³ ciudadana de manera plena por el respeto a sus derechos; un ejemplo de ello es el procedimiento seguido en la modificación del plan regulador de San Pedro de Atacama que se describe a continuación.

³³ La participación debe ser entendida como un derecho soberano del ciudadano y no como una concesión de la autoridad, en el marco de un proceso constante de construcción/recuperación de un poder ciudadano eficaz dentro de la sociedad civil.

CAPÍTULO II.- ESTUDIO DE CASO EN SAN PEDRO DE ATACAMA.

Para dar sustento al estudio, en ésta sección se incluyen las reflexiones y visiones de diez informantes clave, actores y representantes de la comuna de San Pedro de Atacama, quienes fueron entrevistados en el contexto de este estudio de caso. Entre los entrevistados se encuentran algunos que ocupan cargo directo dentro de la administración municipal (Funcionario Público 1,2 y 3), otros son líderes comunitarios (Representantes de pueblos originarios 1,2 y 3); y también se incluye a tres actores pertenecientes a organizaciones sociales o vecinales (Otros representantes 1,2, 3 y 4).

Las entrevistas se llevaron a cabo entre el 09 y 14 de noviembre del presente año; fueron solicitadas y programadas con previa anticipación a través de correo electrónico, vía telefónica y a través de los vínculos con informantes clave de la zona. Todas las entrevistas se realizaron siguiendo una pauta o guión de preguntas directrices; asimismo, cada participante firmó un consentimiento informado, donde se le explicó los alcances del estudio y el sentido de su participación.

Los actores entrevistados son los siguientes:

Alcaldesa de San Pedro de Atacama (**Funcionario Público 1**).

Arquitecto administrativo y de terreno del programa Fortalecimiento a la gestión: Servicio a la Comunidad-Satisfacción Usuaría-2012, adscrito a la Dirección de Obras Públicas (**Funcionario Público 2**).

Coordinadora monumentos nacionales región Antofagasta con sede en San Pedro de Atacama (**Funcionario Público 3**).

Representante que pide confidencialidad (**Otros representantes 1**).

Dirigente independiente de organizaciones de San Pedro de Atacama (**Otros representantes 2**).

Habitante de San Pedro de Atacama desde hace 7 años (**Otros representantes 3**).

Visitador especial de monumentos nacionales y otros cargos honoríficos (**Otros representantes 4**)

Presidente del Consejo de Pueblos Atacameños y Presidente de la Localidad de Socaire **(Representante pueblos originarios 1)**.

Presidente de la asociación indígena pozo tres **(Representante pueblos originarios 2)**.

Comunero de San Pedro de Atacama **(Representante Pueblos originarios 3)**.

Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 30 minutos, fueron grabadas y transcritas en forma parcial en una matriz de análisis integrada por las siguientes dimensiones:

- Convocatorias y temas no resueltos.
- Usos y costumbres.
- Desarrollo de los pueblos indígenas.
- Experiencia de participación y consulta.
- Situación Actual del proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama.
- Cambios a las instituciones.
- Aprendizajes y aportes del proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama.

A continuación se presenta un análisis del proceso de modificación del plan regulador de San Pedro de Atacama, el cual expone los principales contenidos y ámbitos abordados en las entrevistas, el análisis es ilustrado con algunos fragmentos de las opiniones y visiones vertidas por los actores que participaron del proceso. Los nombres de las personas entrevistadas han sido omitidos y sólo se identifica entre paréntesis su cargo o función.

El análisis será enriquecido con el acceso a fuentes documentales y bibliográficas que aparecen al final del estudio.

2.1.- Presentación del caso (Proyecto de Modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama).

Chile al igual que otros países del mundo, explota, consume y exporta productos relacionados con la extracción de productos agrícolas, pesqueros y forestales; permitiendo mejoras en su economía. Basa su desarrollo en modelos vinculados con la explotación de recursos naturales, como la industria extractiva de minerales; lo que representa dinámicas que permiten a las empresas privadas aportar tecnología y recursos financieros; sin embargo crea problemas al no existir una correcta fiscalización de las actividades industriales.

Lo anterior genera también externalidades negativas como contaminación y degradación, que afectan ecosistemas y directamente la calidad de vida de las personas, tal es el caso de los pueblos y comunidades indígenas, quienes mantienen un estrecho vínculo con sus entornos naturales.

La percepción indígena por tanto, respecto al desarrollo es la siguiente: *“Tenemos al menos 100 años de historia con la minería reciente que ha dado sustento al país, y si uno entiende que desarrollo es el mejor vivir en el territorio, con un solo ejemplo se demuestra que eso no se ha cumplido, porque después de 100 años de minería, los pueblos no tienen agua potable, y eso no es desarrollo, por lo contrario yo creo que ha habido un empobrecimiento cultural desde la acción del Estado. La minería en los últimos años es la industria que más agua ha usado y eso fortalece la sequía en el lugar, eso ha traído que las personas emigren a los centros urbanos. En el plano social los hombres se van a trabajar a la minería y eso genera alcoholismo, desapego de sus familias, y quienes se quedan en casa criando a los hijos es la madre y hay una desestructuración de las familias”*. -(Representante pueblos originarios 3)-.

Por ello, la presencia de instituciones como el Servicio de Evaluación Ambiental³⁴(SEA³⁵) es importante, ya que tecnifica y administra el instrumento de gestión ambiental denominado “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (SEIA), cuya gestión se basa en la evaluación

³⁴ La ley No. 20.417, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010, crea el Ministerio del Medioambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

³⁵ Organismo público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cumple con la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento de guías trámite.

ambiental de proyectos, ajustada a lo establecido en la norma vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos que reconoce y procura también, el bienestar de las personas y su entorno.

Las atribuciones del SEIA, han permitido que desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT hasta la fecha; más de quince proyectos de inversión hayan sido llevados a juicio³⁶ para dirimir vulneraciones por la no aplicación, o insuficiencia del proceso de consulta (artículos 6 y 7). Por ésta razón, existe preocupación en diversos sectores del ámbito empresarial pues sostienen que el Convenio no define claramente sus alcances y que su aplicación puede estar determinada por definiciones ideológicas y políticas pero no técnicas (Esturillo, 2012, 22).

Por el contrario los Pueblos y Comunidades Indígenas, refieren que los derechos de pertenencia ancestral son vulnerados cuando las empresas intervienen en su territorio, generando alteraciones en su forma de vida y patrimonio cultural³⁷ material e intangible, tal y como ha sucedido en la mayor parte de las zonas indígenas, más aún cuando: “...*hay mucha desinformación del tema, el gobierno no considera el patrimonio cultural porque desconoce nuestra cultura andina, la aculturación es algo que no debe ser considerado como válido, porque genera incertidumbre en nuestras culturas que se desarrollaron antes de la llegada de los españoles; por ello creo que hay desinformación del patrimonio cultural, arqueológico, de recursos naturales y por ello pretenden la occidentalización del continente*”.-(Representante pueblos originarios 2);

Ahora bien, después de ocurrido el terremoto que afectó a gran parte del territorio nacional Chileno, el 27 de febrero de 2010; la presencia de turistas decayó gravemente, ésta fue una razón que motivó la promoción de imagen país en el exterior, y donde se anunciaba que lugares como San Pedro de Atacama, no habían sido afectados por el fenómeno natural.

³⁶ El Morro; proyecto minero de oro de Goldcorp, es un caso muy representativo en el que el permiso ambiental fue revertido por la Corte Suprema debido a la falta de consulta a los pueblos indígenas de la zona, resolución hecha en mayo de 2012. En el proyecto había una inversión por aproximadamente US\$2,500 millones.

³⁷ De acuerdo al artículo primero de la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, aprobada y vigente en Chile a partir del 16 de enero de 1980, se considera Patrimonio Cultural: Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Con ello en la región se priorizó la industria del turismo como una forma de reactivar la economía, desarrollo y creación de fuentes de empleo que permitieran el dinamismo social en la Comuna de San Pedro de Atacama.

Es así como para inicios del año 2010, existían tres proyectos para la construcción e instalación de nuevos hoteles en San Pedro de Atacama, lo que afectaba la conservación de espacios físicos culturales, naturales, y el desplazamiento de actividades tradicionales con la llegada de nuevas formas de vida derivada del turismo.

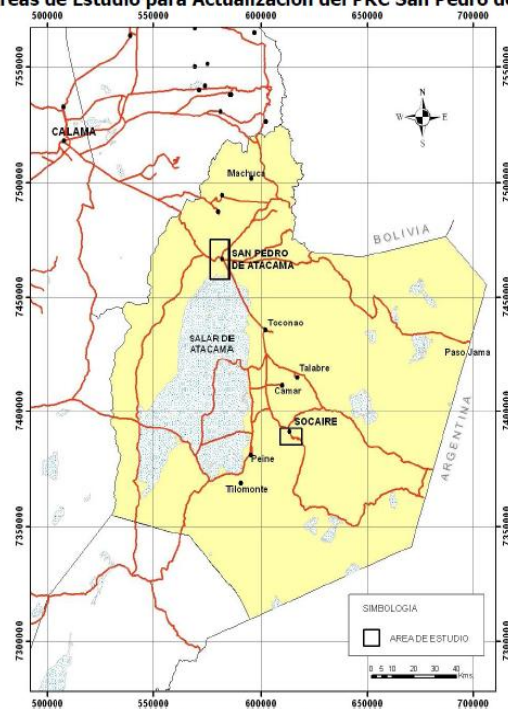
Esta propuesta impactó a los pobladores en dos sentidos, el primero fue positivo al ver nuevas formas de ingreso y reactivación económica, producto del incremento de actividad turística nacional y extranjera; pero por otro, el riesgo y puesta en peligro de los diversos sitios de arte rupestre y arqueológicos que se posee en la zona, debido a que no se cuenta con un sistema de protección que determine lugares ni procedimientos adecuados de construcción.

Uno de esos impactos, se ve reflejado en la opinión de un representante, quien cometa: *“...Creo que el Plan Regulador es un trabajo con la participación del pueblo, de las organizaciones. El plan regulador solamente toma el área urbana, la parte rural se regulará por un plan regulador inter-comunal o andino. Las personas, organizaciones y sus representantes pueden aportar sus ideas, protegiendo sus estilos de vida, pero muchas veces la forma de dar a conocer la información no es tan efectiva. A partir del 90 el turismo hace necesario regular la materia urbanística para dar a conocer lo que se puede y lo que no se puede hacer, pues la gente comienza a ver una posibilidad de negocio que no se había visto antes en que vivía solo en ganadería, agricultura, etc. Yo creo que es bueno que haya regulación, porque ahora son cada vez más los vecinos que llegan, no respetan y por ello debemos hacer instrumentos que regulen en el plan”* – (Otros representantes 2)-.

Otro efecto del proyecto era que había de extenderse la zona urbana a poblados como Socaire, ubicado a 90 kilómetros al sur de San Pedro de Atacama, y que desde septiembre éste conformaría el paso internacional, como un espacio de unión entre Chile y Argentina.

Gran importancia en la Región de Antofagasta, son sus atractivos constituidos por montañas, salares, formaciones rocosas, lagunas, humedales, zonas arqueológicas, flora y fauna nativa; específicamente en la Comuna de Pedro de Atacama se encuentran el Salar de Tara y Aguas Calientes, el Salar de Pujsa, las lagunas Miscanti Miñiques, el sector ó Sistema Hidrológico Soncor del Salar de Atacama, el Valle de la Luna y Tambillo, entre otros interesantes lugares turísticos culturales y naturales que en conjunto conforman la Reserva Natural³⁸ los Flamencos³⁹, que debe ser protegida.

Fig. 1. Áreas de Estudio para Actualización del PRC San Pedro de Atacama



Fuente cartográfica: Base cartográfica PRDU (MINVU) en PSAD 56, Huso 19S. Autor: elaboración propia.

San
y

Por ésta razón, tanto la Corporación Nacional Forestal⁴⁰ (CONAF), como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado⁴¹ (SNASPE), buscan la conservación, preservación y protección de recursos naturales como patrimonio de los habitantes; considerando su fauna y flora compuesta por: vicuñas, zorros culpeo y gris, vizcachas, chinchillas, chululos, caitíes, golondrinas, halcones, pequenes, gaviotas andinas, ñandúes, cóndores, flamencos; paja brava, breas, tolas de agua y amaja, cachiuyos y tamarugos, entre otras que, de acuerdo a las diversas condiciones climáticas permiten la vida en el territorio.

³⁸ Creada por Decreto Supremo del Ministerio de Agricultura; administrado por la Corporación Nacional Forestal Antofagasta (CONAF) y guías atacameños con motivo de contratos de asociatividad entre el servicio y las comunidades indígenas con labor de fiscalización y conocimientos de áreas protegidas.

³⁹ Con una ubicación de entre 2,300 y 5,500 metros sobre el nivel del mar; consta de 7 sectores localizados dentro de sus casi 74 mil hectáreas declaradas como “lugar de interés científico para efectos mineros”, de acuerdo al artículo 17 del Código de Minería.

⁴⁰ La Corporación Nacional Forestal (CONAF) es una entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, que nace de una modificación de los estatutos de la antigua Corporación de Reforestación, mediante Decreto del 19 de abril de 1973 (publicado en el Diario Oficial el 10 de mayo del mismo año), con el objetivo de “contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”.

⁴¹ El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) corresponde a aquellos ambientes naturales, terrestres o acuáticos que el Estado protege y maneja para lograr su conservación. El sistema está formado por las siguientes categorías de manejo: Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales.

Y es justamente como una medida de protección del patrimonio, donde se ajusta el proyecto, pues como un líder comunitario señala: “...*el plan regulador viene como una ley interna pero no hay más arriba; allí es donde los poderes del Estado no han visualizado en leyes que tengan que ver con el turismo; tiene que haber normas que regulen y den seguridad a las personas de mejor forma. El pueblo a veces ya no puede resistir por el tema de falta de energía, agua y eso es lo que se tiene que regular. Como cuidar nuestro medio ambiente; el chileno es muy despreocupado en ese sentido y no cuidamos nuestro patrimonio*” – (Otros representantes 2)-.

Por ésta y más razones, la zona de San Pedro de Atacama, se encuentra protegidas mayoritariamente por asentamientos humanos indígenas, organizaciones locales y otras autoridades comunitarias que se encargan de denunciar problemas, enfrentar y formular prioridades o propuestas de desarrollo ambiental, social y en forma casi nula políticamente.

Todo así, hasta que el 14 de abril de 2010 la Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama, por conducto de su representante, ingresó el proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de la segunda Región de Antofagasta, por vía de Declaración de Impacto Ambiental⁴² (DIA), el proyecto denominado “Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama”.

Ésta versión se refuerza con el dicho de un funcionario municipal quien asevera lo siguiente: “...*El plan regulador en estudio fue mandatado por la municipalidad, encargado a un equipo consultor, se trabajó por alrededor de dos años*”. – (Funcionario Público 3)-.

El proyecto tenía como objetivo principal la actualización⁴³, o modificación del anterior Plan Regulador⁴⁴ Comunal vigente desde el año 1998, todo por el fuerte desarrollo turístico y comercial que en San Pedro de Atacama existe en base a la gran variedad de atractivos, como una de las principales razones que justifican la necesidad de actualización y planificación territorial.

⁴² Declaración de Impacto Ambiental: Es el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.

⁴³ Para su actualización o modificación, deben satisfacerse los requerimientos del artículo 43 de la LGUC., y sujetarse a normativa local e internacionales asumidos por el país, de forma que aseguren la participación de la ciudadanía procurando el desarrollo y mejores condiciones de vida.

⁴⁴ De acuerdo al Artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que emite el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

Los representantes de los pueblos originarios presentan una visión más crítica sobre este proceso cuando señalan: “...quien quería modificar el plan regulador era la municipalidad a través de su alcaldesa; pero no se cumplieron los requisitos administrativos, de estudio de impacto ambiental, solo de declaración de impacto ambiental como se hizo, por tratarse de un área de desarrollo indígena, por lo que no hubo convocatorias bien definidas y por tanto no hubo consulta”- (Representante pueblos originarios 1)-.

Es muy importante comprender que planificación urbana es el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico (Artículo 27 de la ley general de urbanismo y construcciones de Chile⁴⁵).

Por su parte el Plan Regulador Comunal, de acuerdo al Artículo 41 de la misma ley que emite el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; permite resguardar el uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Por esta razón, para su actualización o modificación, deben satisfacerse los requerimientos del artículo 43 de la ley general de urbanismo y construcciones de Chile, además ajustarse a otras normas internas y adecuarse a los ordenamientos internacionales asumidos por el país, de forma que aseguren la participación de la ciudadanía procurando el desarrollo y mejores condiciones de vida.

A pesar de que el plan regulador es un instrumento de protección del patrimonio, opinión diferenciada tiene otro representante de la comuna, al manifestar que: “Las necesidades son muchas y los problemas no solamente son un tema de San Pedro, pues la minería absorbe gran parte de los recursos hídricos, lo que afecta al ámbito ecológico, paisajes, estilos de vida; creo que el plan regulador difícilmente podrá solucionar todos los problemas”.- (Otros representantes 1)-.

⁴⁵ Promulgada el 18 de diciembre de 1975, publicada el 13 de abril de 1976 y vigente a la fecha.

En este sentido, y dada la necesidad de cambiar el anterior Plan Regulador Comunal de San Pedro de Atacama, se inicia el proceso de actualización en razón a las necesidades económicas, culturales, sociales y de servicios, que requiere la zona.

Es preciso señalar, que la Comisión Nacional del Medio Ambiente⁴⁶ (CONAMA), creada en 1994, era la encargada de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para introducir la dimensión ambiental en el diseño, ejecución, seguimiento y fiscalización de proyectos o actividades que se realicen en el país. Actualmente, estas atribuciones, entre otras; han quedado a cargo del Ministerio del Medio Ambiente⁴⁷, que reemplaza a la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Por ámbito temporal de validez, las referencias que se hacen, serán respecto a la CONAMA.

Una vez ingresado el proyecto al SEIA (14 de abril de 2010); en septiembre de 2010 la Comisión Regional del Medio Ambiente⁴⁸ (COREMA) Región Antofagasta, aprueba el Proyecto de Actualización del Plan Regulador de San Pedro de Atacama.

Las reacciones no se hicieron esperar, es así como diversas instituciones comunitarias, dentro de las que se destacan la Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños, la Comunidad Atacameña Sequitor-Checar, y la Comunidad Atacameña Toconao; intervinieron directamente a favor de la inoperancia de los efectos jurídicos y administrativos que generaba la aprobación.

Es así como un representante indígena de la zona, expresa: *“...el proceso de reforma ya había tenido varios intentos, pero en el último proyecto nos opusimos porque violaba el derecho de consulta del Convenio 169 y porque no consideraba las áreas protegidas reconocidas en la comuna. Comprometía una superficie de terreno que proponía una zona de barrio rojo cerca del pozo 3 que quedaría habilitado para comercio internacional. Esa zona tiene intereses que no son*

⁴⁶ Es la institución del Estado que tiene como misión velar por el derecho de la ciudadanía a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Es un servicio público sometido a la supervigilancia de la Presidenta de la República a través de la Ministra de Medio Ambiente, teniendo presencia en todas las regiones del país a través de sus Direcciones Regionales y, a través de un ente colegiado denominado COREMA.

⁴⁷ Promulgada la ley no. 20.417 que crea al Ministerio del Medio Ambiente, basado en la anterior CONAMA, y que además crea el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Entró en operación el 1 de octubre de 2010.

⁴⁸ La Comisión Regional de Medio Ambiente, COREMA, es aquella instancia resolutoria creada por la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente que tiene por objeto coordinar la Gestión Ambiental de la Región, así como calificar ambientalmente los proyectos o actividades sometidas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental u otra decisión regional importante.

de las comunidades. El plan regulador debió haber iniciado con conocer en que beneficia a la población, preguntarle a la ciudadanía si quiere el cambio, conocer, los beneficios, los perjuicios y que alternativas se tienen. Da pena ver dirigentes que se cansan, se van y no se autoforman, no valoran ser indígenas, ser atacameños, ya no se tiene orgullo de serlo, hay poca responsabilidad, no hay sinergia entre todos” –(Representante pueblos originarios 1)-

Variados fueron los argumentos vertidos por los actores participantes en las entrevistas, entre ellos destacan las visiones que consideran que la participación ciudadana se vio trasgredida al no considerar el derecho de consulta que les otorga la ley, e hicieron efectivo el derecho que les consagra el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo con plena vigencia en el territorio nacional, toda vez que la zona de impacto se encuentra habitada por comunidades indígenas atacameños. Por tanto el proyecto de modificación al Plan Regulador de San Pedro de Atacama, no cumplió con los requerimientos exigidos por la ley.

Dada entonces la diversidad de opiniones, es preciso resaltar el argumento de un representante, al señalar que: *“...El ciudadano reclama por los derechos que le afectan a su patrimonio, a su propiedad y lo que ahora se está tomando en cuenta como conciencia colectiva es valorizar el patrimonio del pueblo, ahora los temas de gua por ejemplo son un tema del pueblo”*- (Otro representante 4)-.

Las exigencias de los habitantes fueron, entre otras, la solicitud ante las autoridades jurisdiccionales de dejar sin efecto la aprobación del proyecto, por carecer de elementos suficientes que permitieran consolidar la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas de la zona. Asimismo requerían que el proyecto para su aprobación, ingresara al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁴⁹ (SEIA), y por medio de una Declaración de Impacto Ambiental, se determinara si los efectos que trae consigo no afectaran el patrimonio cultural material e inmaterial de la zona; para ello es necesario un Estudio de Impacto Ambiental⁵⁰ (EIA), en el que participe directamente la ciudadanía.

⁴⁹ Evaluación de Impacto Ambiental: Es el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.

⁵⁰ Estudio de Impacto Ambiental: Es el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.

Lo anterior se complementa con los señalamientos que realizan los miembros de la comunidad a través de uno de sus representantes, que opina: “...*nosotros acudimos a los tribunales porque faltó la participación efectiva y activa de las organizaciones sociales como lo marca el Convenio 169 de la OIT. Creo que en la municipalidad no existen las herramientas para entender en profundidad el convenio 169, por lo que no fue posible la participación efectiva y que se respetara el derecho que tienen los pueblos en la toma de decisiones. El plan regulador está detenido, pero hoy sé que quieren incorporarlo a un plan regulador inter-comunal. Creo que hay un interés mayor por saber cómo utilizamos los recursos en la minería y en el turismo que aventajan a las empresas y no para los que habitamos en forma simple el territorio, por lo que tiene un fin más político y económico*” –(Representante pueblos originarios 3)-.

Los requerimientos fueron también, porque la ampliación de zona urbana y localización próxima afectaba a la población, sus recursos y áreas susceptibles de deterioro como zonas protegidas, santuarios de la Naturaleza, monumentos y sitios con valor patrimonial, entre otros atractivos culturales- históricos susceptibles de ser alterados.

Es en este sentido que el análisis riguroso del procedimiento seguido por ambas partes respecto a la aprobación e implementación del proyecto en cuestión, nos permite conocer las razones que motivan a su actualización, y los mecanismos de participación que deben ser garantizados, para gozar de una efectiva intervención directa de todos los actores participantes en el proceso.

De esta forma, como lo establece Enrique Pastor Seller (2004; 10): “La *población* y las *instituciones* deben jugar un papel activo, incorporando a ambos en el proceso desde el primer momento. La población tiene que ser sujeto activo en la toma de decisiones, en la dirección del cambio y en la organización del proyecto. Por otra parte, las instituciones se pueden encontrar directa o indirectamente implicadas en la existencia de contextos con escasas oportunidades o con dificultades para ejercitar derechos. En cualquier caso, las instituciones no deben situarse como oponentes a los que vencer, sino sujetos imprescindibles del proceso, a la vez que integrantes de la realidad con la que se interviene”.

A continuación se hace un recuento de actividades desarrolladas durante el procedimiento de modificación del plan reglador de San Pedro de Atacama, desde el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto ambiental, hasta la Resolución. En éste análisis se busca precisamente conocer la sinergia y las contrariedades entre los sujetos participantes.

2.2.- Análisis del proyecto “Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama”.

Todas las acciones administrativas y jurídicas se presentaron ante instituciones diversas, generándose documentos que respaldaban el proyecto; asimismo se llevaron a cabo recomendaciones por autoridades para consolidar la propuesta, de forma que al finalizar el procedimiento, este fuera positivo, tales actividades se sintetizan de la siguiente manera:

El proyecto “Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama”, se formuló planteando una vida útil de 15 años, con una inversión estimada de USD\$ 114,480; asimismo, pretendía: La actualización del Plan Regulador Comunal (PRC) de San Pedro de Atacama, con la finalidad de adecuarlo a las actuales condiciones de desarrollo y crecimiento urbano de San Pedro de Atacama y la localidad de Socaire.

Para entonces, el área de estudio estaba conformada por el oasis de San Pedro de Atacama, incluyendo el poblado de San Pedro situado en el ayllu⁵¹ de Conde Duque y el poblado de Socaire ubicado a 89 kilómetros de San Pedro de Atacama.

El 14 de abril de 2010, se ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de la Región de Antofagasta, por vía de Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el proyecto denominado “Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama”.

El 10 de Mayo del mismo año, la oficina regional en Antofagasta de la CONADI⁵², previa revisión del proyecto, se pronunció conforme a la DIA, condicionando a que el tema participación ciudadana expuesto por los asistentes a las reuniones en la etapa del anteproyecto, referente a zanjar las demandas territoriales inter-ayllus, debería ser abordado con las Seremi de Bienes Nacionales, en cuanto a que los terrenos podrían ser fiscales y se tendrían que regularizar.

Muchos de los cuestionamientos que la gente originaria de San Pedro de Atacama se hace, tienen que ver con la capacidad que el gobierno tiene para dar solución a los problemas, temas que

⁵¹ El Ayllu es la unidad básica en la organización de la sociedad y la economía Aymara. Es el conjunto de de familias ligadas por vínculos de sangre y afines que conforman un núcleo de producción económica y distribución de los bienes de consumo.

⁵² Institución creada en 1993 por la ley n° 19.253; tiene como objetivos la promoción, coordinación y ejecución de la acción estatal de los planes de desarrollo de las personas pertenecientes a los pueblos originarios. Depende administrativamente del Ministerio del Desarrollo Social.

dadas las condiciones del lugar les aquejan desde hace muchos años. Además del desgaste de recursos económicos que a veces no se refleja en resultados, como lo señala un habitante de la comuna al decir: “... *La municipalidad llama a licitación para contratar a la unidad ejecutora, las empresas son de Santiago y pocas locales que postulan, ello produce desconocimiento total de la realidad local. Las empresas de Santiago vienen a aprender y gastan un tiempo valioso en la parte de introducción y cuando tienen que ordenar los elementos se les acaba el tiempo. El habitante común tiene poca formación en los temas urbanos. El plan regulador solo se enfoca al contexto histórico colonial y deja fuera los espacios fuera del casco antiguo. Creo que un adecuamiento cultural a los proyectos ahorraría mucho tiempo para que las personas puedan aportar en los temas*” – (Otros representantes 4)- .

Otros temas se relacionan con el ordenamiento territorial, la creación de espacios públicos y servicios indispensables, pero todos se relacionan con los recursos naturales, siendo el agua el que en estos momentos es tema de análisis al interior de la comuna.

A pesar que el tema del agua es muy importante, no es el único, toda vez que existe la posibilidad de explotación por parte del gobierno y las empresas privadas para la extracción de cobre, litio y otros minerales que se encuentran tanto en la superficie, como en la parte baja del suelo y que sin lugar a dudas requieren del preciado líquido para poder funcionar, además del ordenamiento territorial que han solicitado los habitantes por muchos años.

Son precisamente éstos los ámbitos de incertidumbre hacia la comunidad, que permiten cuestionar la viabilidad del proyecto por la no participación, pues, algunos dirigentes aseveran que “...*no fue consulta, se quería saber para que se quería ocupar el territorio, hacia donde quería crecer, pero creo que en la práctica no fue una cosa planificada. La población ha crecido por encima del 75% y con ello el agua que tenemos subterránea necesita de mucho tratamiento y esos datos no han podido generar políticas que sean llevaderas para 20 o 30 años más. No hay normativa que regule el uso de agua, el alcantarillado; ahora ya no hay espacios para tener una pequeña huerta, distracción, trabajo comunitario, por ello se perdió una tremenda oportunidad de mejorar la calidad de vida de quienes habitan*”.- (Representante comunidades indígenas 3)-.

Por otro lado, el 12 de mayo de 2010, previa revisión de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto por parte del Servicio Nacional de Turismo⁵³ (SERNATUR), se realizaron observaciones en las que se solicitaba al Titular del Proyecto: Clarificar como se realizaría la restricción de actividades productivas al interior del Casco Antiguo y área Central (¿Que sucedería con los servicios ya consolidados?); señalar como evitar la construcción de edificaciones en el Casco con características fuera de la norma (edificaciones de segundo piso y mansardas en fachadas); la entrega de plano a escala en que se reconocieran claramente las zonas de afectación.

En este sentido, la crítica al proceso ha sido diversa, por un lado la protección de patrimonio, zonas de actividades agropecuarias, pero sobre todo: *“...el sentir histórico de la restitución del territorio, donde las normas sean como han sido por milenios, donde el sistema económico y procesos productivo se relacionen con la concepción de la cultura en que se vive, y eso debe ser reconocido como una cultura preexistente, que el Estado nos reconozca como una cultura diferente. En cambio con el plan regulador pretenden gobernar la voluntad según sus objetivos, necesidades, paradigmas según sus ideales políticos, y creo que son ideas espurias, me parece que es tratar de seguir en el paradigma neoliberal pensando que todos somos iguales”*. – (Representante pueblos originarios 2)-.

Éste tipo de aseveraciones, dejan claro que la percepción de lo que se quiere con la modificación del plan regulador, es diferente entre los pueblos originarios y las autoridades de gobierno, entre las formas de operar de éstos y su funcionamiento.

El Consejo de Monumentos Nacionales⁵⁴ (CMN), previa revisión de la DIA, el 14 de mayo; solicitaba que los sitios arqueológicos identificados en la memoria del plan regulador comunal

⁵³ Creado el 8 de noviembre de 1975, mediante el DL 1224. Es el encargado de la difusión, fomento y orientación del turismo nacional y extranjero en el país, mediante la cooperación entre diversos organismos públicos y privados. Esta entidad es dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

⁵⁴ Organismo técnico del Estado dependiente del Ministerio de Educación, que vela por el patrimonio cultural declarado monumento nacional de acuerdo a la Ley 17.288. Existe desde 1925, (Decreto Ley N° 651); entre sus principales funciones se cuenta la declaración de monumentos nacionales en las categorías de monumento histórico, zona típica y santuario de la naturaleza, proteger los bienes arqueológicos, controlar las intervenciones en monumentos nacionales, autorizar las instalaciones de monumentos públicos, las prospecciones e investigaciones arqueológicas y evaluar el ámbito patrimonial de los proyectos que se someten al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

fueran considerados áreas de valor patrimonial cultural⁵⁵, debiendo contar con resguardo para evitar ser intervenidos. Sugiere también que la figura a utilizar sea la de área de restricción, además precisar que si en los sitios que por movimiento de tierras se encontrasen ruinas, yacimientos, piezas u objetos; éstos se entenderán como sitios arqueológicos y/o paleontológicos, informando de inmediato al CMN y paralizando las obras en el frente de trabajo del o los hallazgos⁵⁶; recomienda también la construcción de muro de cierre de adobe para mantener los sitios definidos como tales; y solicita resguardar los caminos arqueológicos bajo la Ley 17,288 de Monumentos Nacionales.

La misma autoridad (CMN) previa revisión a la adenda No. 1 de la DIA, más tarde (14 de julio), se pronunciaría conforme, condicionando a que si durante la ejecución de las obras que impliquen excavación y/o remoción de suelo se produjera algún hallazgo arqueológico o paleontológico no previsto, se paralizarían las obras y notificaría de inmediato al CMN.

Tales recomendaciones hechas por la CMN, se ajustan a lo que señala una de las autoridades municipales, que al respecto afirma: *“...se busca la fiscalización para la protección de construcciones antiguas que se encuentran en la zona .Resaltar su cultura y lo bueno que tiene cada comunidad. Es fundamental para la toma de decisiones tener en cuenta las opiniones de la gente que vive en la comunidad que tienen diferentes tipos de opinión. Realizar una buena convocatoria y con ello pueda realizarse un manual de como acercarse y escuchar a los pueblos indígenas”* – (Funcionario Público 2)-.

Por otro lado, el 19 de mayo, la SEREMI⁵⁷ de Agricultura, realizó observaciones para dar respuesta a las formuladas el 10 de mayo, por el Servicio Agrícola Ganadero (S.A.G.); con ello

⁵⁵ La propuesta de actualización del Plan Regulador Comunal reconoció dentro de los límites urbanos establecidos por los instrumentos de planificación vigentes en la Comuna a los siguientes Monumentos Nacionales correspondientes a la Zona Típica Pueblo de San Pedro de Atacama (ZT) y monumentos históricos localizados en San Pedro, Toconao y Peine:

* MH Iglesia de San Pedro de Atacama. (Decreto Supremo N° 5058 06/07/1951)

* MH Campanario de Toconao (Decreto Supremo N° 5058 06/07/1951)

* MH Ruinas de La Capilla de Misiones de Peine Viejo (D. S. N° 5058 06/07/1951)

* MH Pueblo antiguo de Peine (Decreto Supremo N° 36 07/01/1982)

* MH Pukará de Quitor (Decreto Supremo N° 36 07/01/1982)

* MH Tambo Incaico de Peine (Decreto Supremo N° 171 21/01/1982)

⁵⁶ Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y los artículos N° 20 y 23 del Reglamento de la Ley N° 17.288, sobre excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas.

⁵⁷ Secretario Regional Ministerial (SEREMI), es el virtual representante del ministro respectivo de cada región, son colaboradores del intendente. Las Secretarías Regionales Ministeriales son órganos desconcentrados territorialmente de los ministerios del Estado, con excepción de los ministerios del Interior, de Defensa Nacional, Relaciones exteriores y Secretaría General de la Presidencia; existe un Seremi en cada región con

debería fundamentar la razón por la que el proyecto debía evaluarse mediante Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y no de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), toda vez que al tratarse de la modificación de un Plan Regulador Comunal (PRC), que repercute en aspectos de convivencia social, la evaluación debe asegurar la participación efectiva de la comunidad involucrada (EIA y no DIA), y porque por disposición de ley (19.300, Art. 11 letra d.), corresponde presentar un EIA cuando el proyecto se localiza próximo a recursos o áreas protegidas o pueda afectar el valor ambiental del territorio, como sucedía en el caso.

Uno de los representantes argumenta que: “...la municipalidad ha hecho casas al lado norte de la comuna, pero ni siquiera hubo un estudio de impacto ambiental; cuando argumentan que quieren establecer áreas verdes, consideran los campos de las personas, los sembradíos y con ello comprometían a la sociedad, pues ya no pueden cambiar sus predios pues la municipalidad los había comprometido”. – (Representante pueblos originarios 1)-, con lo que queda en evidencia que la opinión de los originarios no fue tomada en cuenta.

Es precisamente el tema de análisis de participación ciudadana que se estudia en el siguiente apartado, con lo que conoceremos las formas de intervención de los ciudadanos y la efectividad en sus propuestas.

Hasta éste momento, la DIA, había sido analizada por las diferentes instituciones, lo cual generaba una serie de cuestionamientos y comentarios, que más adelante el titular del proyecto debió aclarar.

Las aclaraciones solicitadas, fueron realizadas el 19 de mayo de 2010 a través de la Comisión Regional de Medio Ambiente de la Región de Antofagasta (COREMA), quien presenta un informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al representante del proyecto respecto de la DIA, el cual contiene observaciones generadas por los organismos con competencia ambiental que participaron en la revisión del EIA⁵⁸.

excepción del ministerio de Hacienda que solo tiene cinco en las regiones de Tarapacá, Maule, Biobío, Araucanía y Magallanes de la Antártica Chilena.

⁵⁸ Los órganos de la administración del Estado, con competencia ambiental que participaron se observan en la tabla de anexos número uno (1).

Al respecto, y una vez analizada la declaración de impacto ambiental, a través del informe consolidado, la COREMA solicita al titular del proyecto:

SOLICITUDES DEL INFORME CONSOLIDADO AL TITULAR DEL PROYECTO:
1.- Aclarar posibles afectaciones a zonas de cultivo por ampliación del límite urbano.
2.- Indicar afectaciones a los caminos.
3.- Aclarar si se incorpora zonificaciones de instalaciones de agua y de qué tipo.
4.- Señalar exposiciones a flujos aluvionales, riesgos, y medidas para evacuación y restricción.
5.- Presentar vértices coincidentes con los planos presentados de localidades.
6.- Informar las tendencias ambientales consideradas en la planificación.
7.- Explicar la metodología implementada para cuantificar e identificar las áreas verdes.
8.- Explicar la metodología de distribución de uso de suelo y agua.
9.- Explicar la metodología utilizada para el inventario de especies en estado de conservación.
10.- Mantener conectadas las partes aisladas de riesgo inundable y residencial.
11.- Sugiere que las zonas agrícolas tengan asegurada la dotación de agua potable.
12.- Señalar cómo se protegerá de actividades industriales ya existentes.
13.- Indicar como se prevé urbanizar áreas en donde no existe servicios básicos.
14.- Señalar como evitará la construcción de edificaciones con características anormales.
15.- Considerar áreas de valor patrimonial cultural a los sitios arqueológicos.
16.- Si en obra encontrasen patrimonio arqueológico o paleontológico, deberán paralizar las obras.
17.- Especificar la zona para la ubicación de terminales.
18.- Fundamentar por qué basta que el proyecto se evalúe mediante una DIA y no de un EIA.
19.- Analizar relación entre el proyecto y las políticas, planes y programas de desarrollo regional.
20.- Realizar nuevas presentaciones del proyecto a la ciudadanía.

Elaboración propia de acuerdo al informe consolidado solicitado a la municipalidad.

Como un mecanismo de acción, también se consideran los argumentos vertidos por los pobladores en las reuniones, donde se abordan problemas no resueltos históricamente, al respecto las autoridades indican que: “...los temas planteados no resueltos son temas diferentes que se deben abordar por separado” – (Funcionario público 1)-, con ello se pretende no mezclar la naturaleza administrativa de la modificación del plan regulador con los problemas jurídicos que trae consigo; similar el argumento de otro representante que destaca: “...son temas diferentes, pero son temas que se deben subsanar desde antes. Son temas que se deben solucionar de manera paralela”. – (Funcionario Público 3)-.

A pesar de ello, los temas planteados son por demás, una razón poderosa para que el derecho a ser escuchados se consolide, y a través de los instrumentos legales puedan ser resueltos.

Como respuesta a la solicitud, el 22 de julio de 2010, se entrega respuesta a través de la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), al informe consolidado de solicitud de las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones del proyecto.

Del mismo modo, debieron considerarse las propuestas y opiniones vertidas en las reuniones de consulta, anteproyecto y proyecto desarrolladas, a pesar de ello: *“...en el proceso solo informaban para hacer observaciones y no se tenía conocimiento técnico para poder opinar, eso creo que fue una mala participación producto de una metodología mal utilizada porque ese debió tener una metodología más acorde a lo cultural y real. Yo participé de 2 reuniones, las últimas, se hacían por localidad y eso marcó un desorden, porque se iban sumando y todas las localidades no vieron sus aportes. Otro problema es la aplicación de información, solo informaban para hacer observaciones y no se tenía conocimiento conceptual y técnico para poder opinar. En Sequitor tuvimos 2 reuniones y yo expuse mis opiniones a los temas y de todas las observaciones que pude hacer por mi dominio técnico, pero no fueron tomadas en cuenta, había personas que preguntaban más general, pero tampoco se les podía responder de buena manera, porque había como una presión en que el proyecto debía terminarse en un plazo rápido y eso exigía apresurar los tiempos”* – (Otros representantes 4)-.

El 30 de agosto de 2010, la Dirección Regional de Vialidad, Región Antofagasta, a través del director regional, una vez hecha la revisión a la adenda 2 de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto, se pronuncia conforme, condicionado a que el titular del proyecto deba actualizar el anexo C (Ordenanza General) en el punto de Descripción de Límite, de acuerdo al anexo B (memoria explicativa) y anexo D (planos).

El planteamiento de observaciones a la ordenanza, es similar a las realizadas al plan regulador en lo general, ya que: *“...se encuentra detenido, y eso porque las comunidades atacameñas se opusieron porque ingresaban al área urbana localidades que hoy día son netamente rurales y agrícolas y quieren mantener lo que hoy es San Pedro de Atacama con visiones de hace varios decenios atrás. Como se paró el plan regulador, también se paró la ordenanza”* – (Otros representantes 3)-.

El mismo 30 de agosto de 2010, la Dirección Regional del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), por conducto del director regional, y previa revisión de la adenda del proyecto, se pronuncia conforme al mismo.

El 31 de agosto de 2010, el Secretario Regional Ministerial SEREMI de Obras Públicas, Región Antofagasta, previa revisión de la adenda dos del proyecto multicitado, se pronuncia conforme condicionado a que el titular del proyecto deberá actualizar el Anexo C. (Ordenanza Local) en el punto de descripción del límite, de acuerdo al Anexo D (Planos).

Sin embargo, las variaciones de conocimiento entre las autoridades y los habitantes, es muy grande, por un lado, porque las autoridades manejan datos en evidencias gráficas y estadísticas, pero por el otro, los habitantes conocen el territorio, y saben cuáles son las zonas con mayor vulnerabilidad respecto a sus recursos naturales, por ello, como lo describe la autoridad: *“La participación ciudadana da a conocer como el pueblo está creciendo tecnológica y culturalmente, porque ellos son los que habitan. La empresa se encargó de convocar a los participantes. En las ordenanzas solo intervienen los concejales, y la alcaldesa a propuesta de los requerimientos de los ciudadanos”*– (Funcionario Público 2)-.

Es relevante reconocer que las observaciones, solicitudes y ampliaciones hechas, permitieron otorgar mayor formalidad al procedimiento, sin embargo debe reconocerse también que toda la serie de consideraciones, son por demás de carácter técnico y que los conocimientos empíricos de la ciudadanía no se encuentran reflejados, lo que permite evidenciar e indicar las deficiencias respecto a la aplicación y garantía de su derecho de consulta y participación.

Es así, como frente a todos los posicionamientos de las autoridades, el 15 de Septiembre de 2010, mediante Resolución Exenta N° 0275/2010, se califa ambientalmente el proyecto "Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama".

Para ello, se tomaron en cuenta elementos administrativos y jurídicos importantes como: La Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y sus Adenda, las observaciones y pronunciamientos de los Órganos de la Administración del Estado que participaron en la evaluación de la DIA, el Informe Consolidado de la Evaluación de la DIA del proyecto, entre otros antecedentes con los que fue posible construir el expediente de evaluación del proyecto; también se consideró el

acuerdo de la Sesión Ordinaria de la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) Región de Antofagasta, del 9 de Septiembre de 2010.

En la resolución se expresa que, para emitir favorablemente la calificación ambiental, se tomaron en cuenta hechos y consideraciones en base a las atribuciones⁵⁹ de la COREMA Región de Antofagasta, algunas de las cuales fueron respecto a velar por el cumplimiento de los requisitos y normas jurídicas de protección ambiental, buscando la preservación de la naturaleza, conservación del patrimonio ambiental y las condiciones para satisfacer los requisitos a los permisos ambientales sectoriales que otorgaron los Órganos de la Administración del Estado.

Los contenidos de las entrevistas, nos permiten afirmar que no hay consenso de la autoridad en la forma de expresarse respecto a la cultura y formas tradicionales de lograr avances; claro ejemplo de ello es la siguiente opinión: *“El desarrollo abarca no solamente lo material, es la suma de bienestar, desarrollo emocional, espiritual, psicológico, social, económico, familiar, etc. La municipalidad lo ve como un incremento de patrimonio pero se deja de lado el tema social”*. (Representante pueblos originarios 1)-.

Aún así, la mayoría de hechos y consideraciones que se analizaron para emitir tal resolución fueron en base a la aplicación sustancial de las normas que involucran medidas de protección del medio ambiente, así como de protección del patrimonio cultural, a pesar de ello la participación comunitaria se veía restringida.

El Informe Consolidado de la Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto "Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama"; expresa que:

Antes del proyecto, el área urbana de San Pedro de Atacama estaba compuesta por 520,64 hectáreas, las que aumentarían en 65,92 hectáreas (11,23%) sumando en total 586,56 hectáreas. Respecto a la localidad de Socaire, la propuesta corresponde a 23,26 hectáreas.

⁵⁹ La ley 19,300, o de bases del Medio Ambiente, establece en su Artículo 3.- Velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Asimismo, en su artículo 85 establece que corresponderá a la Comisión Regional coordinar la gestión ambiental en el nivel regional, y cumplir las demás funciones que le encomiende la ley; fortaleciéndose con el artículo 86 que establece que las Comisiones establecerán sistemas que aseguren una adecuada participación de las municipalidades y de las organizaciones sociales de la región, en todas aquellas materias referidas al medio ambiente.

El Plan Regulador Comunal (PRC) vigente⁶⁰ para entonces, incluía las localidades de San Pedro de Atacama (zona urbana consolidada y un área de expansión; y las localidades de Toconao y Peine). Las especificaciones de las zonas y planos fueron analizadas e incluidas como adenda (anexos) durante el procedimiento de estudio a través de las autoridades.

El Plan Regulador Comunal vigente al momento, reconocía el uso agrícola y el problema de la disminución de la biomasa vegetal al interior de los centros urbanos; también la dificultad de conciliar la forma tradicional de ocupación del suelo, con la densificación por aumento de población y la fragilidad de los recursos arqueológicos existentes; todo ello porque San Pedro de Atacama y el conjunto de ayllus son un centro turístico de importancia internacional, por lo que la demanda al interior de estos centros se diversificó, surgiendo nuevas presiones sobre el medio urbano frente a las cuales el PRC no había podido responder.

También se buscaba conservar los modos de vida existentes, pero debido a las dificultades en las comunidades por la presión de la actividad turística de instalar infraestructura hotelera (desvirtuando el paisaje y alterando el estilo de vida), no podría evitarse tal acción.

Este problema crecería con la materialización de proyectos de edificación a gran escala (altura y actividades), y no como se proponía en el proyecto de reconocer los modos de vida existentes y basar su normativa, en acciones para cumplir con el objetivo de conservación de imagen urbana.

Por otro lado, el límite urbano vigente aumentó con el Plan Seccional Entorno Pozo Tres⁶¹, donde se delimitó un gran polígono para uso urbano hacia el oriente del casco antiguo, definiéndose en total, entre el PRC y Plan Seccional Entorno Pozo Tres, una superficie urbana de 520,64 Hectáreas, lo que supuestamente no interfiere con el desarrollo del sistema de centros poblados de los Ayllus, por el contrario permite potencializar y dar nuevos usos a este extenso territorio.

Pero el asunto no es la construcción de nuevos espacios, más bien es que: *“El tema de urbanizar o reglamentar sitios que nos han sido tocados como los ayllus, cambian los usos y costumbres de las localidades. Hay un punto técnico que no está considerado, por ejemplo; habilitar una zona*

⁶⁰ Publicado en el Diario Oficial el 21 de septiembre de 1998.

⁶¹ Aprobado por Resolución GORE N° 15 del 23 de marzo de 2001 y publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2002.

industrial del lado éste donde se tiene usos y costumbres hacia el volcán Licancabur y por instalar bodegaje, construcciones, con ese tipo de suelo no se está avanzando en el aspecto cultural...”- (Funcionario Público 3)-.

Para la comunidad de San Pedro de Atacama es importante respetar el carácter rural de la zona, dado que es una forma para acceder a beneficios gubernamentales; por ello, la nueva normativa debería considerar además de una optimización del actual límite urbano, disponer de restricciones al uso urbano y condiciones complementarias, al actual uso silvo-agropecuario de territorio rural, fundamentalmente para la preservación de antiguas tradiciones, costumbres, y modos de vida de la comunidad local, donde la agricultura es fundamental.

La propuesta de actualización, consideraba la incorporación de la localidad de Socaire a la normativa, creando un límite urbano para ella, basado en que es una localidad con la necesidad de generar áreas de consolidación y extensión urbana, orientadas a la residencia y el desarrollo de la actividad turística poco explotada; disponiendo normas al interior del área que regulen usos y condiciones de edificación, evitando modificar la imagen urbana y el deterioro de los modos de vida en ella. Su proyección exigía delimitar el casco antiguo, reconocer el patrimonio arquitectónico y proponer un crecimiento urbano hacia áreas que no invadieran zonas agrícolas trabajadas tradicionalmente.

Pero se observaba otra realidad por parte de los habitantes de la localidad, pues comentan que una de las razones por las que la modificación no prosperó, y que: “... *se encuentra en congelamiento porque los procedimientos que se realizaron no satisfacían a la comunidad de Socaire que le estaban haciendo un seccional y ellos demandaron que no hubo participación, interpusieron un recurso con lo que se logró paralizar en la última etapa. Ahora se dice que hay un nuevo llamado para crear un nuevo estudio para que sea más real”* – (Otros representantes 4)-.

En la resolución se observó que las normativas del proyecto y las vigentes de las zonas, presentaban diferencias en amplitud de rango en cuanto al uso de suelo y en condiciones de edificación, además de haber cinco tipos de zonas especiales al interior del área urbana.

Las zonas de plazas, se encontraban parcialmente consolidadas. Las áreas arqueológicas y reserva urbana se relacionan con recursos arqueológicos; buscando su conservación, sin embargo,

en el área de reserva urbana se permiten actividades que pueden generar daños sobre este patrimonio, por efectos de pisoteo, entre otros. Las zonas agro-urbanas por su parte, resguardan predios con uso agrícola – ganadero.

Respecto a Vialidad, el plan regulador comunal diferenció entre las vías de tránsito local en torno o al interior del casco antiguo, y vías que atraviesan la localidad. Las vías en general mantienen su ancho existente. El Plan definió también una serie de vías peatonales, al interior del casco antiguo.

Se presentaron recomendaciones a la imagen urbana y el diseño para las edificaciones emplazadas en el casco antiguo. Frente a tales recomendaciones, la empresa responsable, fijó su postura firme de que la imagen no se vería alterada, por el contrario se pretendía como prioridad mantener en orden las fachadas exteriores de la zona.

Ante esa postura, se percibieron muchas situaciones inusuales por los entrevistados, quienes señalan: “... desde el lado de la institución hay desgastes de dinero, recursos, tiempo y eso significa pérdida en trabajo mal invertido. En la nueva propuesta se incluyen los ayllus y es un tremendo cambio porque el plan actual regula solamente la zona urbana de San Pedro de Atacama. – (Funcionario Público 3)-.

Se tomaron en cuenta los Planes Seccionales Modificatorios “Entorno del Pukará de Quitar y Área Entorno Pozo Tres de San Pedro de Atacama⁶², para efectos de la modificación, en el cual se definen áreas como zonas de apoyo al transporte internacional (ZATI), zonas de esparcimiento y turismo (ZET) y área agrícola de la siguiente manera:

- * ZATI: Área que acogerá la expansión natural necesaria para el expedito desarrollo de la actividad de transporte de la zona fronteriza.
- * ZET: Área que rodea al Pozo Tres; ya tiene dichas características reforzándolas.
- * Área agrícola: Se ubica al interior de la Zona de Esparcimiento y Turismo⁶³.

⁶² Dado que el 31 de Diciembre de 2002 se publicaron en el Diario Oficial

⁶³ Se rige por la normativa SAG sobre división de Predios Rústicos y Decreto 718-30 de junio-1977 de Comisión Mixta (para cambios de Uso de Suelo).

La propuesta de actualización de las zonas se componía por tres aspectos: respecto al casco antiguo y área central (1), áreas de extensión urbana (2) y reutilización territorio definido en los actuales Límites Urbanos (3). A tales puntos de zonificación, se hicieron recomendaciones que consistían básicamente en:

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DE ZONIFICACIÓN (3 ASPECTOS)			
CASCO ANTIGUO Y ÁREA CENTRAL	ÁREAS DE EXTENSIÓN URBANA.	REUTILIZACIÓN DE TERRITORIO.	
Conjugar las mixturas de uso de suelo existentes en el sector, reconocer la existencia de equipamiento y ocupación restringida, con el objeto de conservar la imagen urbana; innovación en la normativa en cuanto a la definición de las superficies de ocupación de suelo para hacer menor la superficie posible de construir, con ello evitar la presencia de grandes complejos con construcciones de alto impacto.	Establecer normas supletorias en temas de planificación urbana inter-comunal, por lo que las áreas de extensión urbana quedarían definidas como: Área Extensión Residencial (AER), de uso preferente residencial, ubicándose principalmente al norte y oriente del poblado de San Pedro de Atacama. Área Extensión Equipamientos Múltiples (AEEM), se caracteriza por permitir una diversidad de equipamientos, incluyendo alojamiento y equipamiento comercial destinado a discotecas y salas de eventos, se ubicaría al oriente de la localidad de San Pedro, modificando la normativa vigente. Área Actividades Productivas (AAP), área de extensión urbana de uso preferente para actividades productivas calificadas por la autoridad sanitaria, como inofensivas e infraestructura terrestre y edificaciones de apoyo.	Este territorio se redefine con usos múltiples, desde usos residenciales hasta actividades productivas y de servicios asociados al transporte internacional, evitando ampliaciones innecesarias del Límite Urbano hacia lugares con características de Oasis. El área urbana aumenta en 65,92 hectáreas (11 % del límite urbano vigente).	

Elaboración propia de acuerdo a la actualización de zonificación.

En la resolución, se analizaron también una serie de contenidos del proyecto que describen sintéticamente los documentos emitidos en los antecedentes como un respaldo documental que justifica la determinación de la autoridad, estas son:

- **Memoria Explicativa:** Contiene el diagnóstico del área de afectación, e identifica: Centros urbanos de la comuna, indicando tamaño poblacional y tendencias estimadas de crecimiento; vías colectoras y de servicio, indicando su relación con los caminos nacionales, vías expresas y troncales; las principales actividades urbanas de la comuna, con apreciación de sus potencialidades; el fundamento del plan, objetivos, metas y antecedentes que lo justifican, en base a estudios especiales en temas de capacidad vial, equipamiento comunal, riesgos y de protección ambiental, áreas de restricción y condiciones para ser utilizadas, inmuebles declarados Monumento Nacional y las Zonas Típicas, e inmuebles o zonas de conservación histórica.

• **Ordenanza Local:** Documento normativo urbanístico del nivel de planificación territorial relativo a: El límite urbano de sus centros poblados, las vías colectoras y de servicio de la comuna, zonificación o definición de sub-zonas conforme la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública.

• **Planos:** Expresión gráfica de los contenidos de la Ordenanza Local a escala, los límites de los espacios públicos de la comuna y de las áreas de posible afectación a utilidad pública; todos ellos respaldados por las firmas del Alcalde, del asesor urbanista y del arquitecto director del estudio, así como por los profesionales especialistas que los hubieren elaborado.

• **Estudio de Factibilidad Sanitaria:** Estudio específico referido para ampliar o dotar de agua potable, alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias cuando corresponda, en relación con el crecimiento urbano proyectado.

• **Estudio de Riesgo:** Estudio específico referido a la determinación de áreas de riesgo natural o resguardo de infraestructura, áreas de protección e identificación de problemas ambientales.

• **Informe agronómico:** Haciéndose referencia sólo a aquellas áreas de las Zonas en que se está ampliando el Límite Urbano por medio de esta Actualización.

• **Participación Ciudadana en el proceso de elaboración del Plan:** Presentado por separado y a cuyo análisis le dedicaremos un apartado especial en el apartado siguiente. Se presenta y detalla en el Anexo H de la DIA.

• **Pronunciamiento SEREMI Agricultura.** La zonificación propuesta⁶⁴ para la actualización está compuesta por los siguientes aspectos: el Área Casco Consolidado, Área de Extensión del Casco, las Áreas de Expansión Residencial de carácter transitorio, las Zonas de Equipamiento Múltiple y el Sistema de Espacios Públicos, además de Zonas Especiales definidas en la

⁶⁴ La zonificación y el detalle en RESUMEN se presentan al final del estudio como Anexo (1). Zonificación localidad de San Pedro de Atacama.

propuesta y zonas no edificables que corresponden a franjas o radios de protección de obras de infraestructura establecidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Respecto a la localidad de Socaire⁶⁵, se encuentra en la dicotomía de enfrentar un crecimiento sostenido del área a ocupar versus la potencialidad como localidad turística. Ambas actividades pueden ser complementarias, no obstante, es muy posible que la necesidad de ocupar suelo dentro del poblado termine modificando o deteriorando la identidad del poblado.

Es una zonificación orientada a la diferenciación de áreas que por su localización, se encuentran más asociadas a equipamiento y servicios respecto a residencia; también define una zona de casco antiguo, que destaca por conservar las condiciones edificatorias actuales, con el objeto de preservar el área centro.

La propuesta de límite urbano, correspondía con la finalidad de definir la zona urbana del área rural, protegiendo las áreas agrícolas trabajadas tradicionalmente por medio de terrazas, de la posible ocupación residencial u otros usos.

Para la ejecución del proyecto, el titular debería informar a la COREMA de la Región de Antofagasta, al menos con una semana de anticipación, el inicio de cada etapa o fase del Proyecto, además colaborar con el desarrollo de actividades de fiscalización de los Órganos del Estado con competencia ambiental, permitiendo su acceso a las diferentes partes y componentes cuando éstos lo solicitaran, y facilitando la información y documentación que éstos requirieran para el buen desempeño de sus funciones.

El titular del proyecto informaría inmediatamente a la COREMA de la Región de Antofagasta, la ocurrencia de impactos ambientales no previstos en la DIA, asumiendo las acciones necesarias para abordarlos, y comunicando por escrito a la misma institución los cambios de titularidad y/o representación legal, así como de domicilio, asumiendo en caso contrario la responsabilidad, el titular del proyecto.

⁶⁵ La zonificación y el detalle en RESUMEN se presentan al final del estudio como Anexo (2). Zonificación y áreas de extensión de la localidad de Socaire.

Todos los antecedentes, especificaciones, declaraciones y anexos, que de manera sintética se han descrito; sirvieron para resolver, certificar y calificar ambientalmente favorable el proyecto “Actualización Plan Regulador de San Pedro de Atacama” presentado por la ilustre municipalidad de San Pedro de Atacama.

Asimismo se declaró que para que el proyecto pudiera ejecutarse, el titular debería dar cabal cumplimiento a todas las medidas y disposiciones establecidas en los Considerandos de la Resolución, así como a cada una de las exigencias y obligaciones ambientales contempladas en su DIA, en sus Adenda, y en el Informe Consolidado de Evaluación.

Es interesante resaltar que existe personas que tienen conocimiento sobre acciones desarrolladas por la municipalidad, donde hacen notar las actividades que se realizan para dar solución a los problemas planteados, entre ellos la opinión de uno de los vecinos es en el siguiente sentido: *“En el plan regulador iban las nuevas ampliaciones de agua potable que incluso se han realizado hoy en día al margen del plan regulador, porque la población no puede esperar de las necesidades que tiene”*.- (Otros representantes 3)-. Pero si no se toma en cuenta las opiniones de la ciudadanía, a pesar que existan beneficios en parte considerados en el plan regulador, éste no puede ser aceptado.

El siguiente apartado, nos muestra a través de los comentarios emitidos por los entrevistados, una serie de consideraciones relevantes que debieron hacerse para cumplir con las exigencias del Convenio 169, y que durante el procedimiento de modificación fueron omitidas o no consideradas.

2.3.- Participación Ciudadana

Como se ha enunciado en el apartado anterior, ahora se analiza el procedimiento relativo a la participación ciudadana. Para ello es importante indicar que el mecanismo consta en el “anexo H” del informe consolidado emitido por la Municipalidad de San Pedro de Atacama, y a través del cual podemos discutir lo siguiente:

El Anexo H, lleva por nombre “Participación comunitaria en proceso de elaboración actualización plan regulador San Pedro de Atacama”, está compuesto por una serie de actividades en que se hacen constar reuniones de participación.

Si bien, el concepto de participación está sujeto a muchas interpretaciones, para el análisis nos referiremos a lo que establece Julio Alguacil Gómez (2005; 5), quien “entiende a la participación como un conjunto de procedimientos y procesos relacionales donde los agentes entran en relación simétrica y recíproca, de comunicación, de cooperación, de corresponsabilidad”. Por ello, el análisis directo del anexo H del informe consolidado.

El documento, contenía como objetivo reflejar el trabajo realizado en las comunidades de San Pedro de Atacama y Socaire durante la elaboración del estudio de actualización del Plan Regulador Comunal de acuerdo al artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones⁶⁶. El ordenamiento establece “informar” a los vecinos y afectados, acerca de las principales características de la propuesta; limitándose a consultar solo en condiciones específicas; más bien la consulta está dirigida al Consejo Económico y Social Comunal⁶⁷, y en ciertos casos a los afectados.

Por ésta razón, el desacuerdo de las personas, al comentar que: “...creo que se debe cambiar la forma de imposición de decisiones, por un ejercicio de pleno derecho de opinión y consulta” – (Representante pueblos originarios 1)-.

⁶⁶ Promulgada el 16 de abril de 1992, publicada el 05 de junio del mismo año y modificada por última vez el 13 de enero de 2006 por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Establece el procedimiento a seguir para la modificación de un plan regulador, asimismo indica los mecanismos para consulta respecto a la relación con la ciudadanía afectada directamente.

⁶⁷ Es un órgano asesor de la Municipalidad compuesto por representantes de la comuna local organizada, cuyo objeto es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Aprobado por Decreto Exento N° 01487 del 27/09/1999

El Anexo H. describe actividades desarrolladas en la zona, pero no presenta metodología que describa la forma de operar en las reuniones, es decir no justifica el por qué de las actividades, lo que pareciera demostrar que fue un procedimiento de mero trámite, para subsanar sus obligaciones administrativas, más que una instancia para tomar propuestas, comentarios y recomendaciones ciudadanas. Esto se aprecia en los comentarios emitidos por los actores entrevistados

Lo que existe, es una serie de actas de la etapa de consulta a comunidades en Socaire, San Pedro de Atacama Centro, Ayllu de Solor, Ayllu de Quitar y Ayllu de Sequitor; así como actas reuniones de la etapa proyecto en la comunidad atacameña de Coyo, junta de vecinos de San Pedro de Atacama, de Sequitor, Yaye y Checar, Solor y el Ayllu de Quitar; y finalmente constan una serie de listas de asistentes en la etapa de proyecto.

Uno de los participantes comenta al respecto: “...Yo creo que no se tenía conocimiento del proceso de participación, ya que el procedimiento realizado no consideró muchos derechos que nos otorga el convenio 169 como el de consulta y participación de manera previa, libre e informada. El derecho de consulta no fue adecuado. El estado chileno sobre los pueblos indígenas desconoce la cultura, desconoce las necesidades, la composición étnica de la sociedad y por eso no tiene políticas integradoras. Tiene que haber una participación en el diseño, el alcance en la actualización territorial. Se debieron haber hecho esas reuniones pero solo para cumplir como requisito y no para propender a cumplir los objetivos del convenio 169, sino como un show, pan y circo; mucha gente fue engañada porque esas reuniones fueron tomadas como consulta porque la gente asistió, firmó y fue tomado las listas como una consulta” – (Representante pueblos originarios 2)-.

Es de vital importancia aclarar que las listas contienen fechas diferentes a la etapa en que el proyecto se propuso; en algunas incluso no se observa el año, y en las que aparece, son del año 2006, por lo que se evidencia aún más la credibilidad y plenitud de consulta y participación ciudadana en la modificación del plan regulador.

Lo anterior se respalda por lo comentado por un habitante, al decir que: “...El proceso de reforma ya había tenido varios intentos, pero en el último proyecto nos opusimos porque violaba el derecho de consulta del Convenio 169 y porque no consideraba las áreas protegidas reconocidas en la comuna. Comprometía una superficie de terreno que proponía una zona de

barrio rojo cerca del pozo 3 que quedaría habilitado para comercio internacional. Esa zona tiene intereses que no son de las comunidades. El plan regulador debió haber iniciado con conocer en que beneficia a la población, preguntarle a la ciudadanía si quiere el cambio, conocer, los beneficios, los perjuicios y que alternativas se tienen. Da pena ver dirigentes que se cansan, se van y no se autoforman, no valoran ser indígenas, ser atacameños, ya no se tiene orgullo de serlo, hay poca responsabilidad, no hay sinergia entre todos” –(Representante pueblos originarios 1)-

2.3.1.- Convocatoria:

En su Artículo 6, el Convenio 169 establece el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. El mismo enunciado requiere que los gobiernos apliquen sus disposiciones para consultar de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de instituciones representativas, para que participen libremente y lleguen a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas que proponga el Estado.

Por tal razón, es importante analizar los puntos a favor y en contra que emiten los actores entrevistados, toda vez que como se ha mencionado no se cuenta con una metodología que exponga la forma de convocar a la ciudadanía; las opiniones son las siguientes:

Uno de los funcionarios públicos entrevistados, menciona los medios utilizados para convocar a los actores, señalando: “... se convocó a través de medios locales y por escrito (radio, diario, presidentes de la comunidad) con fecha y fueron reiteradas veces: pero como no fueron a dar su opinión, no se tomaron en cuenta...” - (Funcionario Público 2) -. Esta visión es compartida por un vecino, quien confirma “...se avisó personalmente, por la radio, por el periódico local, todo ha salido siempre y ha sido informado en cómo serán las reuniones”- (Otros Representantes 3)-.

Ahora bien, debido a que las convocatorias deben hacerse con anticipación, y si no acude un número pertinente a las reuniones, se debe convocar nuevamente para otorgar certeza a las actividades que se desarrollan.

Por esta razón, es importante mencionar que “...*el proceso de convocatoria lo realizan otras instituciones y nosotros debemos ajustarnos.*” - (Funcionario Público 1) -, lo que implica delegar en otro organismo, en este caso una consultora la estrategia y los mecanismos para convocar a los vecinos y actores concernidos. Pero si la consultora lleva a cabo sus propias estrategias de convocatoria y participación en la zona, las autoridades deben estar informadas de los mecanismos que se desarrollan para procurar otorgar respaldo a las actividades, toda vez que al final se trata de una actividad que beneficiará o afectará a los ciudadanos del lugar y por ende existe responsabilidad de las autoridades.

Ahora bien, los documentos que respaldan las reuniones no son muy precisos, además no sustentan coherentemente la participación de la ciudadanía; esto queda en evidencia también con las opiniones vertidas por un representante, quien señala: “...*se hicieron algunas charlas participativas y yo participé en una que no recuerdo la fecha. Había muy poco público, éramos once personas aproximadamente*” – (Funcionario Público 3)-. Esta opinión es refrendada por una representante de las organizaciones sociales, quien comenta: “...*el municipio se preocupó de hacer las convocatorias, pero me acuerdo de una en que no hubo mucha participación. No recuerdo cuantas reuniones se hicieron, pues nos llaman a muchas reuniones diferentes, el dirigente se desgasta en muchas reuniones*” - (Otros representantes 2)-.

Como aprecia, la forma de convocar a la ciudadanía en el proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama es deficiente, se reconocen acciones para informar a las personas sobre las reuniones, pero los mecanismos utilizados para tomar en cuenta sus opiniones fue limitado; no existe registro de los temas tratados y la participación no fue efectiva, debido a la escasa asistencia, argumento fundamental que motivara a los dirigentes a intervenir en el proceso para interrumpirlo a través de las instancias judiciales.

De tal forma, “la proximidad municipal y descentralizada, como remarcan ciertos autores (Borja y Castells, 1999; Font. 2001; Subirats, 2001; Blanco y Goma, 2002 a, etc.), otorga mayores bases de legitimidad a los gobiernos locales, favorece el conocimiento de las necesidades de la población y ofrece mejores condiciones de satisfacerlas”. (Pastor, 2004). Pero esa efectividad tendría que ser real y en el caso no fue así.

La opinión anterior se fortalece por parte de uno de los líderes comunitarios, al expresarse sobre un requisito que otorga mayor validez a las reuniones, a lo cual argumentó: “...*yo no recuerdo*

los tiempos exactos, pero creo que el proceso en sí, siempre fue de tiempo muy corto; las dinámicas de los pueblos y ayllus son distintas a las que impone el Estado y por eso hay un desequilibrio en los tiempos”- (Representante pueblos originarios 3).

De lo anterior, se puede apreciar que dos entrevistados servidores públicos, tienen un mayor conocimiento de la convocatorias en sus diferentes formas, mientras que otros no recuerdan la forma en cómo se haya convocado, y hay quien comenta que no se realizaron convocatorias o que esa parte no le corresponde a la municipalidad.

2.3.2.- Contenido:

Si se quiere que la gente participe y entienda las limitaciones de la acción de gobierno, hace falta que se creen marcos de debate y decisión que faciliten esta labor complementaria pero necesaria de los ciudadanos decidiendo al lado de las instituciones.

Suponiendo entonces que el proceso de convocatoria haya sido el correcto, y que la mayoría de habitantes tuviera conocimiento de éstas, las instancias de participación ciudadana, se realizarían en tres etapas: Etapa de Consulta a la Comunidad (1). Etapa Anteproyecto (2). Etapa proyecto (3).

El anexo H, refiere que las reuniones inician con la presentación de la propuesta y alcances del Plan Regulador, discusión de propuestas, consultas e inquietudes de asistentes; revisión de zonificación, normativa, identificación de problemas de conectividad vial y elementos patrimoniales. La presentación fue hecha con apoyo gráfico de imágenes satelitales de Google Earth. Este procedimiento pone en evidencia la manera de participar de la sociedad.

Además, como se verá, el proceso de modificación del plan regulador no cumple con ciertos elementos formales de participación, así lo determina una autoridad al referir que: *“En todas las ciudades se consulta a la gente antes que lo apruebe el consejo, se pone a disposición para que los vecinos vayan a verlo. A lo mejor no son adecuados, pero el procedimiento es el mismo en todas las comunas. Cuando se habla de un proceso distinto al Convenio 169, el gobierno no lo*

tiene. Lo que se busca hoy en día es que se haga de acuerdo a lo que piden los pueblos indígenas” – (Funcionario Público 1)- .

Enseguida se describen las actividades desarrolladas en cada etapa de participación en base al anexo H. del informe consolidado emitido por la Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama, y donde se establece como procedimiento de consulta a la población atacameña y sus ayllus el siguiente:

Primera (1) etapa o de consulta:

Los documentos analizados mencionan que se convocó mediante invitaciones personalizadas a dirigentes de organizaciones, servicios, concejales y por correo electrónico a SEREMI MINVU, asimismo, se publicaron avisos radiales en radio Orígenes Licanantay durante días previos a las reuniones.

Al respecto, un participante de las reuniones pudo aportar manifestando: “... *participé de una sola reunión, porque llegó una invitación a mi correo institucional. Hay comunidades que no están de acuerdo, ya que los protocolos, manuales para ver como se lleva una consulta participativa en Chile está en pañales y yo creo que no fueron los adecuados. Desconozco como se haya convocado a la población. Se hicieron algunas charlas participativas y yo participé en una que no recuerdo la fecha. Había muy poco público, éramos once personas aproximadamente. Faltó la consulta formal local de las instituciones, para hacer saber nuestra opinión sobre el estudio y creo que eso no permite emitir observaciones” – (Funcionario Público 3)-.*

Para el análisis de éste apartado, se debe suponer que el desarrollo fue en el año 2010, ya que por ningún lado de las minutas redactadas consta la fecha y mucho menos el año de referencia.

A pesar de ello, en la primera etapa comenzaron las reuniones al día 10 de mayo, (se tenía planeado iniciar 11:30 horas en la localidad de Socaire, pero inició a las 12:00 horas por falta de electricidad), donde fueron convocadas algunas organizaciones y la comunidad atacameña de Socaire, en tal reunión, asistieron 36 personas entre representantes de organizaciones funcionales y territoriales y vecinos.

En la reunión se dieron a conocer los objetivos del Plan Regulador, se expuso el proceso de estudio y se presentaron las alternativas de estructuración de la localidad de Socaire. Asimismo, se organizó a los asistentes en tres grupos de trabajo para incorporar sus apreciaciones.

El 11 de mayo de 2006, se llevó a cabo otra reunión a las 10:30 horas en San Pedro de Atacama, se convocó a organizaciones sociales, concejales, museo, CONAF, municipio, CONADI, MINVU, CONAMA, y vecinos atacameños de Solor, Larache, ayllus de Yaye, Solcor y el mismo San Pedro de Atacama Urbano; en tal reunión, asistieron 17 personas, entre ellos algunos representantes de organizaciones, los concejales Cecilia Rojo y Juan Sota, así como representantes únicamente de SEREMI MINVU, CONAMA y municipio. En la reunión se expusieron los objetivos, contenido y proceso de elaboración del Plan Regulador, así como las alternativas de estructuración territorial.

El mismo 11 de mayo, a las 17:00 horas, se desarrolló otra reunión en el SOLOR, donde se convocó a representantes de ayllus de Solor, Cucuter y Poconche, comunidades atacameñas de Solor y Cucuter; y donde los asistentes sólo 8 personas entre los que habían representantes de ayllus de Solor y Cucuter, SEREMI MINVU y municipio.

Los temas siempre fueron los mismos, en ellos no se profundizó respecto a temas culturales o patrimoniales y la asistencia poca, así lo describe un habitante al expresar que: *“...respecto a los temas indígenas se conoce muy poco y por ello, los temas de consulta y participación se ven muy limitados. En las reuniones de importancias a pesar de la difusión se llega poca gente, pero es un problema de falta de interés. El proceso no se hizo completamente en relación al Convenio 169 porque Chile lo ha ratificado pero falta el tema del reglamento de la Consulta para realizar la defensa de derechos en materia de participación en temas de sus territorios indígenas. Quizá que no se hizo una mayor introducción de lo que se pretendía hacer, ya que las personas no están tan preparadas técnicamente. La información debería ser más adecuada a las personas que asistan a la reunión”* – (Otros representantes 2)-.

Aún así, se logró incorporar ideas como el que la vialidad debe pasar por fuera de los ayllus, para disminuir los impactos del tránsito vehicular. Se hace necesaria la incorporación de equipamiento dentro del ayllu, en particular de tipo salud. La conservación de la construcción a través de materiales tradicionales como el adobe, restringiendo aquellas que son de bloques. Se hace

especial énfasis en la necesidad de restringir el turismo a agroturismo de manera de evitar la presencia de hoteles.

El 12 de mayo a las 10:30 horas, en QUITOR, convocaron a representantes de ayllus de Quito, Tambillo, Catarpe y Cuchabrache, así como comunidades atacameñas de Quito y Catarpe. En tal reunión acudieron solamente 3 personas representantes de Quito y población El Carmen.

Surge como idea la necesidad de ampliar el límite urbano, el diagnóstico de los asistentes es que a pesar de existir agricultura, prácticamente la zona se encuentra urbanizada. Se plantea un lugar de esparcimiento (discotecas) y mercado para la venta de productos agrícolas. Las áreas agrícolas deben contemplar la idea del agroturismo para complementar la actividad agrícola. Es necesario conservar la línea arquitectónica y el carácter del centro de San Pedro, diversificando otras zonas para otras funciones. Se resalta la idea de incorporar el turismo (hoteles) de manera armónica con la agricultura. Definir una zona industrial para la instalación de los talleres mecánicos y pequeñas fábricas.

El mismo 12 de mayo, a las 17:00 en SEQUITOR, se convocaron representantes de ayllus de Sequitor, Yaye y Checar, Tulor, Beter y Vilama, así como de la comunidad de Sequitor. Al evento acudieron 16 personas, únicamente representantes de Sequitor, Yaye, Checar y municipio.

Se presentaron los alcances, objetivos y proceso del Plan Regulador. Se planteó que existe un comité de allegados que requiere de terreno para la instalación de vivienda, por ello la necesidad de incorporar un predio fiscal con condiciones urbanas, sobre las que se construyan viviendas para el comité. Se hace necesario considerar dentro de la normativa, el problema de la subdivisión de los predios rurales como parte del proceso de cesión y herencia. Existe la preocupación por parte de la comunidad que debe protegerse el área agrícola como recurso principal de su comunidad.

En términos generales, durante la primera etapa o de consulta, las reuniones consistían en:

- 1.-Exponer los alcances del Plan Reglador Comunal, es decir dar a conocer aspectos como: ¿Qué es?, ¿Para qué sirve? y ¿Cómo se aplica?
- 2.- Presentar brevemente los resultados del diagnóstico.

3.- Presentar y discutir distintas alternativas de desarrollo para el área sobre las cuales se pronunciaron los asistentes.

Lo claro es que no se logró la consulta propiamente dicha, más bien fueron reuniones informativas, debido a la acotación de presentaciones previamente diseñadas para dar a conocer lo que ya estaba planeado hacerse antes de consultar, y así omitir lo que en verdad la ciudadanía quería.

De esta manera podemos apreciar que al no existir un diálogo serio y formal, al no existir debate, la tendencia a tomar decisiones unilaterales es evidente, por ello “Los procesos de participación ciudadana tendrían que favorecer un debate abierto y equilibrado entre los ciudadanos, de manera que todos puedan expresar sus ideas en condiciones de igualdad y de libertad”. (Font & Blanco, 2006).

El mayor problema que surgió en la primera etapa fue la dificultad para convocar, es decir la baja asistencia a las reuniones, ya que, como se desprende de las minutas de las cinco reuniones, en total el número de asistentes fue de ochenta personas, siendo convocadas al menos diecinueve lugares, entre comunidades y ayllus, además de representantes del Gobierno y organizaciones sociales, de lo que podríamos concluir que únicamente pudieron haber asistido 4 personas por comunidad y/o ayllus, sin considerar a los miembros del gobierno, lo que hace pensar que ni la convocatoria fue adecuada, ni la participación permitiría otorgar certeza a las decisiones.

La aseveración anterior, se fortalece, pues como señala un líder indígena: “...*Debió haberse hecho la consulta y no solamente la participación ciudadana. No fue consulta por que la ley establece que debe ser previa, libre e informada. Hicieron un levantamiento es cierto pero si revisamos la asistencia es un porcentaje bajísimo de la población que no alcanza ni el 5%, de los cuales la lista de asistencia la contempla muchos funcionarios públicos. Iban a las comunidades y los invitaban, pero nunca presentaron la información completa, solo les daban información chiquitita y no era precisa. A la ciudadanía no se le informa correctamente respecto de los proyectos*” – (Representante pueblos originarios 1).

Además de ello, la doctrina establece el derecho de autonomía a las comunidades para decidir sus propias formas de gobierno y los mecanismos de desarrollo; de forma tal que como lo establece

Enrique Pastor Seller (2004) ... la autodeterminación, la independencia y la autonomía son, por tanto, los tres valores que orientan la intervención comunitaria desde una perspectiva participativa y capacitante.

Segunda (2) etapa ó de anteproyecto:

Se efectuó reunión de coordinación con SEREMI y MINVU en Antofagasta, donde se revisó la propuesta de anteproyecto y las observaciones de la Unidad Técnica. Allí se hizo del conocimiento sobre demandas territoriales por parte de las comunidades atacameñas hacia la CONADI, institución que nunca informó la existencia del estudio. También se acordaron los objetivos de las reuniones respecto a las propuestas en relación con el entorno de los ayllus donde podrían localizarse las nuevas instalaciones hoteleras.

Las actividades programadas por el lado de las autoridades fueron entonces planteadas en reuniones previas; aún así: “...*las instituciones deben tomar en cuenta la opinión de las personas de las diferentes comunidades, porque todas son diferentes y cada una tiene necesidades particulares*” – (Funcionario Público 2).

Respecto a la convocatoria se utilizó la misma estrategia que en la primera etapa, aunado a que se avisó telefónicamente a CONAMA y se cursó invitación a CONADI. Tampoco consta el tiempo de anticipación para las reuniones.

En reunión de fecha 11 de agosto a las 11:00 horas, se convocó a representantes y vecinos de Socaire, donde asistieron 24 personas (una de las reuniones que contó con mayor asistencia). Se presentó la propuesta de anteproyecto, misma que fue aceptada por la comunidad y se plantearon dudas e inquietudes respecto de normativa. Como se ha descrito, al final se trató únicamente de reuniones de tipo informativo.

El mismo día a las 17:30 horas, la reunión se realizó en San Pedro de Atacama, convocando a representantes de la localidad, autoridades del Estado y habitantes; a ésta reunión asistieron 59 personas. Se presentó el anteproyecto y se propuso trabajar separadamente sobre los distintos ayllus para evaluar propuestas de áreas para localización de hoteles fuera de los ayllus, manifestando los asistentes que no podían tomar ellos decisiones por sus representados, por lo que se solicitaron una nueva ronda de reuniones en los distintos sectores con el fin de presentar a

cada comunidad el estudio y discutirlo. También se solicitó convocar con mayor anticipación para asegurar una asistencia masiva.

De lo anterior, podemos reflexionar que la voluntad de las partes, permite una mayor reflexión para considerar y compartir decisiones en sus ámbitos de acción, por ello, como indica un habitante: “...no solo las instituciones tienen responsabilidad, todos tenemos responsabilidad como sociedad y como organizaciones sociales, y no ha sido asumida. Creo que la esencia del ayllu es la esencia del pueblo que debe manifestarse para poder hacer un territorio más armonioso y donde se les reconozcan los derechos sobre el territorio con la mirada y el sentir de que somos herederos de este territorio, donde se pueda plasmar la tradición y la costumbre algo que no está presente en las políticas y acciones que emprende el Estado” – (Representante pueblos originarios 3)-.

Respecto a la etapa de Anteproyecto no constan en el anexo H. actas de reuniones que otorguen certeza a las mismas.

Etapa (3) o de proyecto:

Se convocó para presentar y discutir la propuesta en los diferentes ayllus. Como ha quedado precisado, en el Anexo H. existen listas de asistencias con fecha, lo que nos hace suponer que fueron del año 2006, toda vez que el mismo anexo ni el proyecto en sí, describe claramente las fechas; por lo que al no haber una metodología clara, habría errores posteriores.

Se propuso al municipio que las reuniones fueran entre el 13 y el 16 de septiembre, pero la Dirección de Obras Municipal, solicitó modificar la fecha debido a la cercanía con las celebraciones patrias del 18 de septiembre, por lo que se acordó que las reuniones fueran entre el 2 y 15 de octubre.

Para esta etapa la convocatoria fue de la misma manera que en las etapas anteriores, con las mismas deficiencias por consiguiente.

El 2 de octubre se desarrolló la primera reunión a las 11:00 horas en Coyo, a la cual asistieron 32 personas.

Se inició con la presentación para los sectores de Coyo, Tutor y Beter. Luego se otorgó la palabra a los asistentes, quienes dicen que se debe considerar al ayllu como zona cultural turística para mantener las tradiciones y protegerlo. Es justamente el proceso de unificar criterios para fortalecer las capacidades de reconocimiento de la identidad, una herramienta con la cual se podría caminar hacia el desarrollo, tal y como lo señala la alcaldesa en entrevista, al opinar lo siguiente: *“El desarrollo de los pueblos indígenas tiene que ir de a mano con la cultura, con las costumbres, con las tradiciones; el desarrollo está y es derecho de todo ser humano; no olvidar quienes somos. El Convenio 169 que se firmó no hace mucho, nos reconoce ese derecho”* – (Funcionario Público 1)-.

Durante la reunión del dos de octubre, también hubo cuestionamientos acerca de las áreas de protección. Dicen que la alcaldesa debería estar presente; además opinan que no se deben dejar zonas hoteleras en ninguno de los ayllus porque no se incorpora la forma de vida y hay mucha ganadería en esos sectores, además se debe respetar el tipo de construcción, hay quienes piensan que la reunión causa confusión por la propuesta de hoteles, y que se pretende denominar urbano cuando no hay agua ni luz en los sectores, lo claro es que debe conservarse la cultura.

Lo anterior se fortalece cuando otro representante expresa: *“...muchas veces lo que es desarrollo trastoca costumbres o ideas o situaciones que se quieren mantener de los pueblos originarios, pasa que se oponen porque una zona o un sector siempre ha sido así y no quieren algo que el desarrollo exige. El pueblo de San Pedro tiene que seguir creciendo. Significa construir más aguas, caminos, calles, electrificación y eso se va oponiendo a las costumbres del pueblo atacameño. Los callejones hace años solo eran paso de animales, hoy en día pasan muchos vehículos contaminando y sin respeto y eso no es desarrollo. Habrá que ver como se avanza en el desarrollo con sus ideas, esa puede ser una solución”*- (Otros representantes 3)-.

Otro punto que se debate, es el señalamiento respecto a que los planos son poco comprensibles y que primero se debe resolver el tema de las demandas territoriales que llevan más de 8 años y después el Plan Regulador; se expresa la preocupación por temas de conectividad vial y dunas que afectan el territorio.

La segunda reunión fue a las 17:30 horas del 2 de octubre en San Pedro de Atacama, a la que acudieron 36 personas como vecinos, representantes del municipio, SEREMI MINVU, la alcaldesa y cuatro concejales y donde se hace una presentación general del proyecto de actualización del Plan Regulador. Los participantes destacan que el problema es la construcción de hoteles, también cuestionan la forma en que se presenta la propuesta de la participación ciudadana, a pesar que las autoridades mencionan haber hecho difusión por radio, algunos participantes cuestionan el por qué se informaron tarde de la reunión, y solicitan información del proyecto.

El 3 de octubre se realizó una reunión a las 17:30 horas en SEQUITOR, donde asistieron 34 personas entre representantes y vecinos de la localidad y otros ayllus. Se presenta la propuesta del Plan Regulador, y los vecinos preguntan sobre el plan regulador y piden que describan los antecedentes de la propuesta, también se cuestiona sobre el problema de falta de agua y la subdivisión de terrenos, algunos piensan que no se han considerado variables humanas, culturales o ambientales. En general se realizan algunas intervenciones que aluden a un desconocimiento del procedimiento por ser muy técnico, lo que imposibilita a los participantes para hacer comentarios y propuestas sobresalientes, más aún cuando la presentación del proyecto no tiene alcances explicativos, solo de presentación.

El 4 de octubre se desarrollaron 2 reuniones, la primera a las 12:00 horas en las instalaciones del museo con los Comités de Allegados. Fue una reunión solicitada en San Pedro de Atacama por representantes a la alcaldesa y la consultora, a dicha reunión asistieron únicamente 7 representantes de comités de allegados. La segunda reunión se realizó a las 17:30 horas en SOLOR, donde asistieron 13 personas miembros de la comunidad atacameña y de la junta de vecinos de Solor.

Respecto a la segunda reunión, se presentó la propuesta del Plan Regulador, y se aclaran conceptos y los alcances de un plan regulador, los participantes intervienen y consultan en diversos temas como la subdivisión de sus terrenos, la construcción de hoteles, la pérdida de cultura y tradiciones, por lo que piden que no se construyan hoteles cerca de los ayllus, pues además no genera empleo a los lugareños, sino a gente de fuera; se discuten temas relacionados con la construcción y rescate de caminos.

El 5 de octubre a las 17:30 horas se llevo a cabo una reunión en QUITOR, a la cual asistieron 22 personas representantes y vecinos de Larache, Solcor, Catarpe, Quito y Cucuter, municipio, un concejal y representantes de CONAMA.

Se realiza la presentación y explicación de conceptos relacionados con el Plan Regulador, después se da la palabra a los participantes. Existen muchas dudas respecto a los planos que se presentan y las zonas que representa cada actividad, se analiza también los temas de conectividad, y la permanencia de la agricultura y no permitir la hotelería, por lo que se prioriza que el aspecto cultural sea prioritario.

El 6 de octubre a las 15:00 horas se realizó una reunión con el Consejo Municipal, donde se plantearon contenidos y resultados de reuniones realizadas en la semana, resumen de propuesta y del proceso seguido hasta la fecha en el proceso de aprobación del plan. Sobre ésta reunión, el anexo H. no tiene acta de reunión.

Como se observa, las actividades realizadas en ésta etapa, fueron informativas, pues como lo describe un representante: *“...nunca hubo consulta, lo que hubo fue una invitación a participar, pretendían que dijeran que lugar querían para la inversión pública como infraestructura, y que lugar querían para la ampliación habitacional, pero fue muy poco tiempo y con muy poco trabajo en desarrollo social. Más bien fueron reuniones informativas e indicativas de lo que la propia municipalidad quería y no nos consideraban lo que los ayllus queríamos”* – (Representante pueblos originarios 3)-.

Ahora bien, “es habitual confundir participación con dar información” (Pastor, 2004); siendo que ésta última debe ser un requisito previo para poder participar y emitir opiniones, aún así no es suficiente cuando se emite después de tomadas las decisiones.

Por todo lo anterior, podemos analizar respecto a las actividades desarrolladas que, algunas inquietudes y propuestas planteadas por los asistentes consistieron en la incorporación de ayllus al Plan Regulador, para lo cual, se coincide en la necesidad de protección de la vida rural y el temor de que eso no ocurra al incorporar el área como área urbana, a pesar de ser conscientes que se debe cambiar debido a la llegada de nuevos hoteles a los ayllus.

Existe el temor también de perder subsidios rurales, pero el aumento en contribuciones, así como venta y subdivisión de predios producto del aumento del valor del suelo por ser urbanos, por lo que se requiere la intervención de las instituciones.

Por otro lado, están de acuerdo con la disminución de la superficie predial mínima en los ayllus por ser necesario para la subdivisión predial para herencias. Esperan también algún instrumento que regule el uso del suelo y la protección de los ayllus, su modo de vida, cultura y recursos naturales, aunque la palabra urbano genera inquietud; por ello se planteó la generación de un plan regulador urbano para el pueblo y un plan regulador rural para los ayllus, con lo cual se manifiestan dos posturas, una a favor de la incorporación de los ayllus al límite urbano y otra en contra.

Algunos temas con mayor énfasis fueron la insistente y necesidad de zanjar las demandas territoriales inter-ayllus. En Coyo, los asistentes plantearon que ello debe realizarse antes del Plan Regulador y que la CONADI asegure que el plan Regulador no significará un retroceso respecto a las reivindicaciones.

A excepción de Sequitor, todos los ayllus se manifestaron por no permitir la localización de hoteles dentro o en el entorno de los ayllus, solo iniciativas complementarias a la vivienda, agricultura y ganadería, debido a los impactos sobre el modo de vida y la cultura de los habitantes. También se manifestaron a regular el acceso vehicular a los ayllus respecto a la velocidad y horarios de circulación.

Los ayllus de Coyo, Tulor y Solor manifestaron requerimientos de expansión de estos ayllus para recuperar suelo perdido por avance de dunas y/o entregar terrenos a hijos de propietarios actuales que quieran desarrollar agricultura, para evitar tomas de terreno y construcción de nuevas “poblaciones”. Coinciden en la necesidad de sacar de las cercanías de la nueva área urbana los acopios de azufre y la planta de tratamiento de aguas servidas.

La mayoría de los vecinos y participantes se muestran muy interesados en conocer respecto a la división y subdivisión de sus terrenos, dado que en la mayoría de las reuniones surgieron las preguntas en la misma línea de información...

Es interesante las diversas formas en que los participantes hacen valer su derecho a opinar, y darse cuenta que, existen problemas de primer impacto y de importancia absoluta que no han sido resueltos, pero que el criterio es sesgado a la modificación del plan regulador, porque éste permitirá la entrada de ingresos económicos a partir de la construcción de edificaciones hoteleras en que la inversión generará mayores ganancias, pero de las cuales el beneficio hacia los lugareños será mínimo, e incluso nulo para muchos.

Pero un tema que resulta particular, es que algunos vecinos de la comuna también exigen su derecho a participar en las reuniones, además que expresan que el proceso de participación y consulta fue efectivo; al respecto uno de ellos opina: *“...Hay muchas consultas que hace la municipalidad y solo lo hace a las comunidades indígenas, y a los particulares que somos 8 veces más no nos consultan. Creo que al margen de ese convenio sí se consultaron las comunidades masivamente pero no teniendo en cuenta ni presente el convenio 169. En San Pedro se aplica más la ley indígena que sí contempla la participación de las comunidades. Considero que fue adecuado por cuanto todos fuimos informados, todos los que solicitamos información se nos entregó, se hicieron reuniones públicas con quienes quisieran asistir para explicar la parte técnica que uno puede no entender, personalmente recibí el nuevo mapa con el nuevo plan regulador, lo recibí digitalizado para estudiarlo con mayor tranquilidad, entregado pro la municipalidad y la dirección de obras”* – (Otros representantes 3)-.

Como se aprecia, la diversidad de apreciaciones en torno al tema de participación ciudadana y consulta a los pueblos y comunidades indígenas respecto a la modificación del plan regulador de San Pedro de Atacama, en virtud al Convenio 169, pone de manifiesto que los temas tratados no fueron suficientes para obtener el consentimiento de los habitantes.

Por ésta razón, algunos de los temas que en materia de derechos de los pueblos originarios debieron haber sido considerados con mayor énfasis, tienen que ver con el respeto a sus usos y costumbres, y la forma de percibir e incorporar el desarrollo a sus comunidades, por lo que del análisis se desprende lo siguiente:

2.3.3.- Usos y costumbres:

La comuna de San Pedro de Atacama, es una de las más ricas y diversas de todo el país, la cual se encuentra habitada y representada a través de sus ayllus y localidades, por indígenas que históricamente han habitado el territorio, asimismo cuenta con atractivos naturales que han sido protegidos y preservados por los mismos integrantes de las localidades.

Es por ello que durante el proceso de modificación del plan regulador, se desarrollaron reuniones en las cuales participaron diversos actores, dentro de los cuales hicieron aportaciones interesantes respecto a la forma de tomar en cuenta los usos y costumbres para la toma de decisiones, algunos funcionarios públicos señalan: “...se reconocieron, ya que cada comunidad se representa por un dirigente que ve todas las carencias de su comunidad”- (Funcionario Público 2)-, éste argumento fue fortalecido por el dicho de otro actor de gobierno, pero a la vez hay contradicción, lo que evidencia la forma en cómo se toman las decisiones, así queda evidencia cuando señala: “...el plan regulador tiene un plan de consulta pero no está al alero del convenio 169. Nosotros no desarrollamos el plan reglador, pero las exigencias de los pueblos eran que se respetara el territorio y la forma de vida de las personas”- (Funcionario Público 1)-.

De lo anterior se desprende que, en caso de ser las convocatorias efectivas, logrando concentrar a las personas interesadas, los procedimientos no se adecuaban a las costumbres de la zona, ya que incluso para los llamados, no se hicieron de manera cotidiana, desplazando con ello la tradición histórica.

Otro representante, describe: “...la participación no fue efectiva, y especialmente el aspecto cultural de las comunidades como un eje rector de los ordenamientos tomando en cuenta su visión histórica y ancestral”-(Otros representantes 4)-. Podemos apreciar que únicamente uno de los funcionarios públicos, está de acuerdo en que los derechos respecto a los usos y costumbres se respetaron, pero para los otros actores públicos, esto no fue así.

Para uno de los representantes de organizaciones civiles, el tema cultural es preciso para la toma de decisiones y donde los usos y costumbres se han considerado para el desarrollo del proceso, por lo que argumenta: “...creo que el tema del plan regulador permite reconocer y proteger muchos aspectos culturales, por ejemplo el tema del casco antiguo, donde se debe regular el tipo de construcciones, material a utilizar y otros fenómenos que permitan preservar la identidad” –

(Otros representantes 2)-; pero respecto al tema específico del proceso no se logró tener un panorama singular.

La mayoría de los entrevistados, niegan que se hayan tomado en cuenta los derechos vinculados con los usos y costumbres, argumentos que se fortalecen con las opiniones de los representantes de los pueblos originarios, quienes agregan: “...*Si un atacameño no es capaz de respetar sus propios derechos, la cosa va mal, por ello no se respetan los derechos y cultura de los pueblos indígenas...*”-(Representante pueblos originarios 1)-, opiniones fortalecidas entre sí por un tercer representante que señala: “*No se sabe que es lo que se va a regular, en realidad son normas que se aplicarían a las personas en común en beneficio de las empresas, y por eso creo que los factores culturales no se han considerado, porque el plan regulador no logrará tener una cercanía con los aspectos culturales y espirituales de la comunidad. Siempre ha habido regulación de los espacios territoriales de forma armoniosos. El hecho de decir que es una municipalidad étnica no resuelve las cosas, se resuelve con trabajo efectivo.*”- (Representante pueblos originarios 3)-.

Otra persona señala respecto a los usos y costumbres que: “*Tienen que reconocerse y protegerse porque es parte de lo que está en la cultura del lugar*” - (Representante comunidades indígenas 3)-.

A pesar de todo, algunos vecinos no comparten la misma opinión, pues aseguran que la consulta fue correcta, al afirmar que: “*se les consultó a las comunidades y al grupo que reúne todas las comunidades, todos fueron consultados y todos opinaron. Las comunidades hicieron un procedimiento judicial para detener el plan regulador, por eso creo que sí se respetaron sus usos y costumbres*”-(Otros representantes 3)-.

Son precisamente esas contradicciones y posturas diferenciadas, lo que permite un análisis riguroso al tema de consulta y participación, puesto que frente a los derechos de un sector determinado de personas con características similares, siempre existirá otro sector que exija el ejercicio de sus derechos desde otra visión.

Esa visión diferenciada de la realidad, es la que genera una percepción distinta respecto a los avances sociales y culturales que fortalecen e incentivan el desarrollo, pero éste no es aceptado en los mismos términos por la sociedad, dificultades que se señalan a continuación.

2.3.4.- Desarrollo de los pueblos indígenas:

Respecto al tema de desarrollo, es evidente que se tiene una percepción muy distinta desde el plano de gobierno, en comparación con los pueblos y comunidades indígenas. Éstos últimos conocen y mantienen una visión espiritual y natural de contacto e interacción con los recursos naturales, donde el contacto con los astros, animales y plantas les crean una forma distinta de percibir la realidad.

Esto se demuestra por la serie de señalamientos por parte de las autoridades de San Pedro de Atacama, quienes entre otras cosas destacan: “... *una ciudad se desarrolla de acuerdo a lo que van pensando los ciudadanos, y el plan regulador protege lo que ellos realizan y sus proyecciones. Pero hay que considerar que todas las comunidades son diferentes*”- (Funcionario Público 2)-. La afirmación de heterogeneidad y pluriculturalidad de las comunidades es cierta; existen criterios para considerar que durante el proceso se dejaron de lado aspectos que dieran desarrollo a las comunidades, así lo señala la autoridad comentando que: “... *el plan no satisfacía, porque se manifestaron y se opusieron; pero también es complejo dar respuesta a todo. Tomando los elementos identitarios de la cosmovisión indígena fusionadas como las nuevas prácticas occidentalizadas es posible llevar el desarrollo, siempre y cuando sea adecuando las nuevas prácticas sin imponer, debe ser a partir de las reciprocidad.* - (Funcionario Público 3)-.

Como se observa, la postura entre sectores de gobierno y comunitarias, son distantes, pero se ciñen a mecanismos similares de protección de derechos, ejemplo de ello se explica en un argumento de los representantes comunitarios, quien señala: “...*los pueblos originarios tratan de conseguir cosas que en el desarrollo no son posibles, que las especies que no se adaptan desaparecen o son aplastados y avasallados, sobre todo con el fenómeno turístico y la llegada de mucha gente, por lo que es complicado mantener la relación de los pueblos originarios con el mundo más globalizado*” -(Otros representantes 1)-.

Por eso, el desarrollo que se percibe de los bienes materiales, para otros no lo es; pues se consigue a costa de la extinción paulatina de los recursos naturales pertenecientes a los grupos originarios, su explotación y poco beneficio para ellos.

Con tal razón, los representantes de las comunidades hacen aseveraciones con las cuales manifiestan su desacuerdo en las acciones que el gobierno implementa o trata de implementar en las zonas con presencia indígena, tal y como lo señalan los líderes: *“Hay desarrollo pero el costo que estamos pagando es muy alto. Hace años, la educación no era tan efectiva, hoy hay mayor cobertura, eso es desarrollo, pero por otro aspecto, el desarrollo en tema turístico o minero lo veo invasor porque la minera requiera agua, nos contamina, nos hace tirar los caminos”*. – (Otros representantes 2)-.

Un aporte de la visión de desarrollo, lo otorga un líder comunitario indígena, quien argumenta de forma metafórica, lo siguiente: *“El concepto de desarrollo no es válido, nosotros lo entendemos como una planta que puede crecer y crecer pero no florecer. El concepto de desarrollo para el gobierno es explotar los recursos naturales para un grupo en detrimento de muchos otros. El gobierno solo quiere que la zona crezca, crezca, pero no da flores, y muchas veces solo se preocupa por los intereses de las empresas y de los particulares que pueden invertir en la extracción de nuestros recursos. No quiero que la zona se convierta en un campamento minero en el que la ciudadanía viva en condiciones desiguales”* – (Representante pueblos originarios 2)-.

Precisamente esa forma de percibir el desarrollo de manera diferente, hace que se generen brechas de consenso entre el gobierno y los pueblos indígenas, de tal modo que, como lo expresa un líder comunitario: *“...producto de la incompatibilidad conceptual, se produce una distancia fatal entre los organismos públicos y la comunidad. Los procesos administrativos, tienen otro sentido y objetivos, tiene otra visión. Ahora ha habido un despertar del ciudadano que se empodera de los temas sociales y los dirigentes valorizan la participación y cuando ven que algo no está bien, deciden no participar, prefieren retirarse para no intervenir en decisiones que no son correctas a diferencia de hace años. Ahora la palabra de la comunidad vale como sustento”*. – (Otros representantes 4)-.

Y es que la firma y ratificación del Convenio 169 de la OIT por el gobierno de Chile, ha permitido en principio generar un incentivo mayor para las comunidades indígenas de proteger su cultura, sus raíces y sus vínculos directos con los recursos naturales de los que son dueños

históricamente. La protección de sus derechos en el ámbito internacional los posiciona en un lugar privilegiado que les permite luchar por las demandas que por siglos no habían sido escuchadas.

Los beneficios que trae consigo el reconocimiento de derechos, se reflejan no solo en favor de los pueblos originarios, sino de manera indirecta en la sociedad e instituciones de gobierno, al fortalecerlas, en base a las opiniones y exigencias que los mismos pueblos proponen, mecanismos que consolidan el estado de derecho.

2.3.5.- Situación actual:

Debido a las múltiples actividades llevadas a cabo en la zona, el procedimiento para algunos se vuelve engorroso, para otros es muy importante porque determina el futuro de la comuna, algunos piensan que es mejor luchar por proteger el entorno, pero no todos tienen conocimiento preciso del estado actual; saben que es mejor preservar sus recursos, por lo que el Plan Regulador debe estudiarse de manera seria, al respecto un habitante cometa: “...*Sé que se hizo una observación, una modificación y por ello observaciones. Siempre es positivo el hecho de que permita reorientar el proceso*” – (Otros representantes 2)-.

En términos generales, el recuento del proceso fue el siguiente:

El 14 de abril de 2010, la Municipalidad de San Pedro de Atacama, ingresó el proyecto de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Antofagasta, por vía de Declaración de Impacto Ambiental. La Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) el día 19 de abril de 2010, admitió su tramitación, y el 9 de septiembre del mismo año, lo calificó favorablemente mediante Resolución de Calificación Ambiental (RCA) Resolución Exenta N° 242, de fecha 15 septiembre, notificada el día 22 de septiembre de 2010.

Es así como la Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños, la Comunidad Atacameña Sequitor-Checar, y la Comunidad Atacameña Toconao; intervinieron directamente a favor de la

inoperancia de los efectos jurídicos y administrativos que generaba la aprobación. Así inician un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, en contra de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Antofagasta, para dejar sin efecto la Resolución.

Argumentaban que la participación ciudadana se vio trasgredida, al no considerar el derecho de consulta que les otorga el Convenio 169 de la OIT, ya que la zona se encuentra habitada por comunidades indígenas; y por tanto el proyecto de modificación al Plan Regulador de San Pedro de Atacama, no cumplió con los requerimientos, vulnerando sus derechos.

Exponían que la aprobación del proyecto carecía de elementos que permitieran la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas; además solicitaban que para su aprobación, ingresara al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

La intervención fue porque la ampliación de zona urbana afectaba a la población, sus recursos y áreas susceptibles, toda vez que al ser un territorio habitado por comunidades indígenas de la etnia atacameña, cuenta con áreas protegidas, monumentos y sitios con valor patrimonial, entre otros atractivos culturales- históricos susceptibles de ser alterados.

Una opinión que respalda la labor de los representantes ante los órganos judiciales, es la siguiente: *“...Nosotros en la corte probamos que no había sido consultado, la corte de apelaciones de Antofagasta falla en contra pero la Corte Suprema revierte esa resolución, pues no fue consultado argumentando que como se dice que será por el bien de la comunidad sin siquiera consultarle. La corte suprema en marzo de este año, falló respecto a que es un área protegida por cumplir con los tres requisitos que establece la ley 19300 de bases generales de medio ambiente”* – (Representante pueblos originarios 1)-.

Es así como a través de la Resolución No. 782/2010, de fecha 21 de diciembre de 2010, el recurso de protección en contra de la resolución exenta No. 275/2010 dictada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Antofagasta se rechaza.

Además la autoridad establece que en la elaboración del proyecto, se contó con la participación ciudadana, realizándose varias audiencias, recibiendo observaciones, no estimándose procedente la consulta contemplada en el artículo 6 del Convenio 169.

Dado lo anterior, las comunidades en reuniones comunitarias decidieron dar continuidad a los reclamos, llegando así hasta el tribunal supremo, donde solicitan su intervención, acción fortalecida con la siguiente opinión: “...*Las comunidades del salar de atacama solicitan a la corte suprema la no aprobación del proyecto indicando que no fue llevada cien por ciento la consulta previa libre e informada conforme al convenio 169, solicitaban que el proyecto no fuera aprobado, la corte suprema los favoreció*” –(Funcionario Público 3)-.

Por esta razón, mediante Recurso 258/2011, la Tercera Sala de la Corte Suprema de Justicia de Chile, con fecha 13 de julio de 2011, revoca la sentencia apelada de fecha veintiuno de diciembre de 2010, y ordena que el proyecto de "Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama" deberá someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, cuyo procedimiento de participación ciudadana previsto en los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300 se rija por los estándares del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Por ésta razón, los efectos del procedimiento de consulta, anteproyecto y proyecto quedan sin efectos; la alcaldesa manifiesta que: “...*el proceso quedó en foja cero, pues hubo oposiciones; un recurso de protección y quedó nulo. El fallo uno lo acata, pero no puedo decir si se falló o acertó*” – (Funcionario Público 1)-. Esta opinión se fortalece por lo argumentado por otra autoridad municipal al expresar que: “...*El plan regulador quedó paralizado en la primera etapa, fue interrumpido por agrupaciones indígenas. El argumento fue que nos e les tomó en cuenta en la consulta; por ello quieren hacerse nuevamente las consultas pueblo por pueblo para que todos emitan su opinión y pretenden en el 2013 aprobar el plan*” – (Funcionario Público 2)-.

Es así que hasta la fecha, el proceso de consulta se encuentra detenido, y por tanto la modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama no ha prosperado.

Como se puede observar, el procedimiento ha sido largo, es por eso que existe personas que tratan de seguirlo completamente, pero otros que expresan en relación a la modificación del plan regulador que: “...*en parte desconozco si ya fue aprobado, sé que se tienen que hacer modificaciones por la parte antropológica, monumentos nacionales, etc. Creo que hay aciertos en la medida que el plan regulador genere mejores condiciones de vida, regulación con el entorno, medio ambiente y con la gente*” – (Otros representantes 1)-.

También existe disgusto por la forma en cómo se desarrolló el proceso, de tal forma que un habitante comenta: “...*Jamás se ajustarán a los pueblos indígenas, pues somos un obstáculo*

para ellos, ellos quisieran estar en el territorio hace 200 o 300 años atrás donde el indígena era un objeto de premio, tenemos cantidad de riqueza mineral, cobre, hierro, litio. El Estado no le interesa crear políticas para los pueblos indígenas” – (Representante pueblos originarios 2)-.

Dada las múltiples apreciaciones respecto al proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, existen aprendizajes y aportes del proceso, que a través de la opinión directa de uno de los entrevistados manifiesta: “...Comienza a tomar más fuerza la municipalidad de querer dar una normativa para dar cuenta de lo que acontece en la Comuna a propósito de la actividad turística y minera; se intenta generar un espacio de discusión con las organizaciones pero creo que fue solamente el intento, ya que no recogieron las propuestas de los pueblos; recogió algunas opiniones en muy poco tiempo y creo que no fue la forma más adecuada y por ello creo que se produjo éste fracaso por parte de la municipalidad. Lo que necesitamos es que el Ayllu se haga cargo del espacio territorial donde se habita, donde se proyecta; y no solo por las instituciones del estado que es el que valida. La asignación del presupuesto debiera tener una participación de las organizaciones locales. A veces el cumplimiento de objetivos del Estados no refleja el buen desempeño en las comunidades y no refleja el sentir de los habitantes. Devolverle la participación política de las organizaciones podría ser una alternativa. El consejo económico y social que la integran todas las organizaciones sociales en cada comuna, es un consejo que no tiene ningún poder de decisión y creo que debiera tener una participación de peso en la toma de decisiones y no solo tener el nombre” – (Representante pueblos originarios 3)-.

Por otro lado, resulta importante un aspecto no considerado por la mayoría de los participantes, al respecto un habitante destaca que: “...Faltó una explicación más técnica en palabras simples, porque al particular le falta entenderlo. En estos proyectos siempre trabaja primero un grupo que elabora el proyecto y después es sometido a la opinión de la ciudadanía, las comunidades decían que por que ellos no participaron en la elaboración del proyecto y se les consultaba después que ya estaba elaborado, pero creo que es la dinámica. Los ingenieros y técnicos tienen que hacer primero su trabajo, investigaciones, levantamientos; creo que ese es el sistema. Hay muchas consultas que hace la municipalidad y solo lo hace a las comunidades y a los particulares que somos 8 veces más no nos consultan. Creo que está faltado que seamos más ecuanímenes y que todos seamos consultados de los temas y no solo las comunidades porque ellas son mas consultadas que nosotros” – (Otros representantes 3)-.

Ahora bien, el proceso nacional de Consulta a las comunidades para poder conocer sus propuesta de solución y poder determinar un mecanismo único de consulta, está en proceso; es decir se lleva a cabo un proceso de consulta de consulta en todo el país.

Queda claro entonces que existe una diferencia significativa entre el proceso de consulta que establece el Convenio 169 de la OIT, y el proceso de participación ciudadana establecido por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El primero obliga consultar a los Pueblos Indígenas, cuando sean afectados directamente. Considera su participación para proteger los derechos e integridad, para formular, adoptar y evaluar decisiones de políticas y programas de desarrollo, para el mejoramiento de las condiciones de vida; así como para la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales fortaleciendo la promoción de actividades tradicionales. Los procedimientos deben ser apropiados, y garantizar su participación libremente en consultas formales, plenas y de buena fe, donde haya comunicación directa entre Gobierno e indígenas en un ambiente de respeto mutuo y el deseo por alcanzar acuerdos.

En cambio, la participación ciudadana o de la comunidad para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, permite que las personas se informen y opinen acerca del proyecto o actividad, también que obtengan respuesta fundada a sus observaciones. La ciudadanía aporta información relevante a la evaluación ambiental y da transparencia a la revisión de los Estudios (EIA) y Declaraciones (DIA), otorgando solidez a las decisiones.

La Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente N° 19.300, establece el procedimiento, plazos y mecanismos de participación informada de la comunidad en Estudios de Impacto Ambiental y de Declaración de Impacto Ambiental.

Para Declaraciones de Impacto Ambiental, como lo fue en el caso que se presenta; las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, decretarán la realización de un proceso de participación ciudadana siempre que lo soliciten por escrito a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas.

Las observaciones que presente la comunidad serán consideradas (respondidas) por el SEA (regional), o Dirección Ejecutiva (en el caso de un proyecto interregional), en los fundamentos de

la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), la que será notificada a quienes hubieren formulado observaciones.

Como se puede apreciar, se trata de procesos distintos, con diferencias en sus objetivos y procedimientos. Además para el Convenio 169, la consulta no se agota con la mera información, debe realizarse de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; además, se debe contar con el consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en el caso que determina el Sistema de Evaluación de impacto ambiental, debe existir una solicitud por parte de la ciudadanía para su operancia, lo que imposibilita una coordinación real entre las mismas, por cuanto a la naturaleza y actores participantes.

Esta es una de las mayores razones por las que la Corte Suprema emite el fallo a favor de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Pedro de Atacama, solicitando sea ingresado el proyecto al Estudio de Impacto Ambiental. Es una razón también, por la que actualmente se pretende la creación del nuevo Plan Regulador Inter-comunal, que facilita el procedimiento al Gobierno, pero sigue teniendo deficiencias para los grupos originarios, por no ajustarse completamente al Convenio 169.

CAPÍTULO III.- APORTES DEL CASO.

3.1. Análisis prospectivo y enseñanzas de política.

Las enseñanzas del proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, son muchas; como lo expresan Adler y Haas (2009, 165), el aprendizaje significa no sólo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de nuevas e innovadoras formas de establecer relaciones entre causas y efectos, entre medios y fines.

La consolidación de los Derechos Humanos, y en especial los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de todo el mundo, ha sido efectiva en los últimos tiempos, pues ahora son reconocidos, promovidos y protegidos por instituciones internacionales que velan por el correcto funcionamiento a través de diversos organismos.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como un mecanismo para prevenir el desgaste innecesario de recursos naturales, zonas ambientales y patrimoniales, es funcional para Chile, pero no precisa mecanismos de aplicabilidad en comunidades indígenas, donde por causas de diversidad cultural es necesario tomar en cuenta sus costumbres y tradiciones, responsabilidad que resulta inalcanzable incluso para muchos gobiernos en el mundo. El mismo Sistema de Evaluación, omite muchos postulados del Convenio 169, entre ellos la participación de representantes indígenas en la toma de decisiones, al afectarles directamente, lo que imposibilita los acuerdos que debieran tomarse.

La mayoría de las aportaciones hechas por los habitantes de la comuna de San Pedro de Atacama, respecto a la modificación del Plan Regulador, apuntan en esa dirección; como lo indica uno de ellos al expresar: *“...yo creo que no se tenía conocimiento del proceso de participación, ya que el procedimiento realizado no consideró muchos derechos que nos otorga el convenio 169 como el de consulta y participación de manera previa, libre e informada. El derecho de consulta no fue adecuado. El estado chileno sobre los pueblos indígenas desconoce la cultura, desconoce las necesidades, la composición étnica de la sociedad y por eso no tiene políticas integradoras. Tiene que haber una participación en el diseño, el alcance en la actualización territorial. Se*

debieron haber hecho esas reuniones pero solo para cumplir como requisito y no para propender a cumplir los objetivos del convenio 169, sino como un show, pan y circo; mucha gente fue engañada porque esas reuniones fueron tomadas como consulta porque la gente asistió, firmó y fue tomado las listas como una consulta” – (Representante pueblos originarios 2)-.

El procedimiento analizado aporta elementos que se deben considerar en el actual análisis de las formas de consulta que se lleva a cabo a nivel nacional, pues figura como uno de los procedimientos más importantes del país, al obtener una resolución del Máximo Tribunal de Chile que paraliza el sistema de participación ciudadana mal empleado y transgrediendo los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

El Convenio 169 de la OIT, permite garantizar los derechos de consulta, usos y costumbres; además de que al formar parte del sistema jurídico vigente, es fuente de interpretación y aplicación por parte de los tribunales, quienes deben especializarse cada vez más en el tema, para garantizar la participación de buena fe y lograr un consentimiento previo, libre e informado, pues es claro que la participación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no se ajusta a los requerimientos.

El procedimiento descrito, mostró muchas deficiencias, por ejemplo, no se consideró que en la comuna de San Pedro de Atacama existen poblaciones protegidas, éstas son las comunidades indígenas atacameñas, el cuerpo legal que las protege es la ley 19.253. Así, como lo establece el Decreto Supremo N° 70, que crea el ADI Atacama La Grande, la comuna de San Pedro de Atacama, y que el sector presenta una alta densidad de población indígena atacameña, la cual representa aproximadamente el 95% del total de habitantes de la comuna de San Pedro de Atacama, con un número no inferior a las 2.500 personas. y por tanto debe otorgarse el derecho de los indígenas de mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, así como la obligación por parte de la administración del Estado de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas, y no solo de contemplar simples observaciones como se hizo.

El análisis también nos ha permitido encontrar problemas en la interpretación de la ley como en la aplicación, y por ello sirve como una herramienta de apoyo a otros sectores indígenas que tengan necesidad de la defensa en su patrimonio cultural histórico en base a las consideraciones del Convenio 169.

Por consiguiente, un aporte de mayor relevancia, surgido del análisis, es que la relación entre instituciones de gobierno en sus diferentes ámbitos (Federal, Regional, Provincial, Comunal y local) debe consolidarse, de manera que la coordinación permita el aporte de ideas desde diferentes perspectivas y no de manera unilateral.

Es importante conocer los diferentes enfoques del discurso político y las acciones, pero es más útil procurar el diálogo. Para plantear nuevos temas relacionados a los pueblos y comunidades indígenas, es necesario tener una capacidad más crítica y plena respecto al tema, saber distinguir la aplicación de derechos y en otro plano, la vulnerabilidad de ellos.

El derecho de consulta y participación se consolida cada vez más, formalizando las capacidades de crítica, opinión y razón en base a los propios conocimientos de los grupos más desprotegidos. Ahora lo que resta es el reconocimiento por parte de la sociedad y la sensibilización de que parte de su historia se encuentra en sus comunidades indígenas.

El tema del antagonismo de las comunidades y el resto de los habitantes es un tema sumamente importante, pues precisamente esa es una razón por la que se deben crear políticas públicas que favorezcan a todos los miembros que habitan la zona.

Garantizar el derecho de consulta, utilizando los métodos más eficientes que garanticen la participación de la ciudadanía, para reconocer, proteger y difundir los derechos, usos y costumbres utilizados por la sociedad indígena, son el medio más adecuado para lograr una vida democrática e inclusiva..

Para el caso en que no se cumplan los mecanismos de participación se podrá recurrir a tribunales nacionales e internacionales, dando origen a un proceso legal en que se pongan en la balanza los derechos y obligaciones del Estado y de la ciudadanía. Por eso es importante conocer el contexto social, cultural y la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas, pues solo así el Estado y sociedad en general, respetará los derechos de los grupos vulnerables.

Ésta y otras recomendaciones nos permiten mirar hacia el futuro y concluir que el respeto a los acuerdos asumidos en el ámbito internacional son la estrategia más adecuada para preservar los recursos de las comunidades indígenas.

Por ahora, los estudios se han centrado en materia de derechos, más tarde la ciencia se encargará de analizar el comportamiento y las consecuencias positivas de mantener una cosmovisión en relación con los recursos naturales, lo que permitirá la preservación de la vida en condiciones adecuadas.

3.2.- Propuestas:

Como lo demuestra el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2002, en el cual se señala que “...en el imaginario colectivo de los chilenos los pueblos indígenas aparecen como raíz de nuestra nacionalidad y cultura, y que existe una actitud positiva hacia sus reivindicaciones. Sin embargo, al mismo tiempo los chilenos consideran que el mayor desarrollo de Chile en comparación con otros países de la región se debe a la baja importancia relativa de la población indígena del país”.

Como se aprecia, es evidente el divorcio existente entre los ciudadanos chilenos respecto de su cultura y por ende, la falta de conocimiento de su pasado, su forma de vida, pero sobre todo el equilibrio que puede existir en torno a su medio ambiente en el futuro.

Por ello, del análisis del proceso de modificación del Plan Regulado de San Pedro de Atacama, se pueden aportar las siguientes propuestas que en su mayoría surgen de la opinión de los habitantes:

- *“...El país, los chilenos, la gente, deben sensibilizarse y saber que estamos primero, que tenemos historia, costumbres, hacer que la gente tenga respeto pues eso hace la diferencia de un chileno a un chileno indígena, pues los indígenas tenemos un valor agregado” – (Funcionario Público 1)-.*
- *“...Más comunicación y coordinación entre instituciones e incluso al interior de las mismas. En la medida que se mejore la capacidad de estar al tanto, en comunicación, financiamiento y personal adecuado” – (Funcionario Público 3)-.*

- *“...Creo que debería haber una conciencia ecológica, ya que en nuestras decisiones se tienen consecuencias” – (Otros representantes 1)-.*
- *“...La participación de los profesionales en los temas que pueden aportar demasiado, podrían considerarse en licitaciones y demás, donde puedan aportar sus conocimientos que actualmente no son tomados en cuenta. Coordinación entre los diferentes servicios públicos, porque siempre hay estudios paralelos donde se les desgasta a los miembros de la comunidad y dirigentes. También los planes generales, pues hay proyectos que son demasiado puntuales donde la gente no comprende la globalidad del tema; No hay una planificación general, siempre los servicios van definiendo planes anuales o particulares” – (Otros representantes 4)-.*
- *“El contratar gente de las mismas comunidades, que sean parte de las instituciones como técnicos, profesionales, administrativos que trabajen en participación y comunicación, porque ellos pueden otorgar elementos para relacionarse con las comunidades para generar confianza, haciendo consulta de verdad mediante actas y reconocimientos, que sea constante, crear relacionadores comunitarios. Ponerse de acuerdo en hacer una consulta de verdad con respeto y conciencia para que salgan mejor las cosas. En políticas públicas muy pocos se sabe o casi nada de las variables culturales” – (Funcionario Público 3)-.*
- *“...Cambiar la forma de imposición de decisiones, por un ejercicio de pleno derecho de opinión y consulta” – (Representante pueblos originarios 1)-.*
- *“...Creo que el fortalecimiento organizacional es tan necesario y es importante que tenga apoyo por parte de la institución, generar la integración. Las sociedades somos reflejo de lo que vemos y sentimos” – (Representante pueblos originarios 3)-.*
- *“...Es importante planificar para el desarrollo, especialmente para una comuna que es cultural e histórica, para protegerla. El gobierno debe apresurarse y los pueblos deben decidir cómo quieren que los consulten, pues se requiere de un plan regulador para proteger el entorno, para evitar desorden arquitectónico; planificar y trabajar con la gente en armonía, fortalezcamos la hermandad, la sangre; si el pueblo es unido, se lograrán muchas cosas” – (Funcionario Público 1)- .*
- *“...Creo que muchas veces no se toman en cuenta los aspectos culturales, no se es consciente de la cultura y del medio ambiente, sobre todo cuando los intereses de los privados están por encima de las personas de la comunidad. Se busca trabajar con las relaciones con los pueblos indígenas. Muchas veces vienen a hacer estudios que quedan en*

interese personales, porque a la larga los resultados no son notorios ni efectivos, se han hecho carpetas, investigaciones, planos, diagnósticos, proyectos que luego quedan en archivo y vuelven a iniciar y son millones y millones que se invierten y no se ven resultados que, si se invirtiera en bienestar de las personas los resultados serían distintos.” – (Otros representantes 1)-.

- *”... Tener un poco mas de preparación y conocimiento de la historia y la cultura que se desarrolla en el territorio, porque si no, no se puede crear políticas públicas. Las culturas somos diferentes pero tenemos muchas cosas en común. No queremos que Chile no progrese, sino que queremos que sigan respetando nuestros sitios sagrados, que no sigan contaminando. Que vallan a la historia, sean más cultos, y después seguir para saber cómo son las dinámicas. Un país que no tiene memoria no tiene un futuro claro, porque la historia es cíclica” – (Representante pueblos originarios 2)-.*
- *“Calendario anual, donde se le informe a los dirigentes sobre los temas a trabajar por mes o periodos, o un calendario de actividades donde la gente sepa las prioridades de sus comunidades y la acción de los servicios públicos. Las áreas de desarrollo indígena (creadas hace 15 años) se crearon para subsanar estos temas pero actualmente no funcionan como tal. Para que realmente haya participación, crear un plan comunitario de cada localidad en donde se definan planes de desarrollo locales, por pueblo, para que defiendan sus necesidades” (Otros Representantes 4).*
- El Servicio Civil debe generar sistemas de inserción de profesionales con conocimientos tradicionales que faciliten la interrelación entre instituciones.
- Creación de espacios gubernamentales en el marco de la legalidad, ganados en base al mérito de conocimiento y sensibilidad ciudadana, trato directo con las personas y conocimiento práctico, adquirido por experiencia.
- Que las instituciones encargadas de crear y ejecutar políticas públicas al menos en su mayoría sean dirigidas y representadas por indígenas en base a méritos profesionales.
- La ley Chilena debe proteger los usos y costumbres.
- Rescate, protección y promoción del patrimonio cultural material e inmaterial.
- Incorporar en la enseñanza básica educación intercultural y valores.
- Prevenir antes que extinguir, o asumir la responsabilidad y consecuencias ambientales futuras.

3.3.- Aportes del caso al ámbito nacional.

Actualmente el Gobierno de Chile, lleva a cabo un procedimiento para consultar la consulta⁶⁸ que, a pesar de sonar redundante; permitirá tomar en cuenta las opiniones y observaciones de las personas e instituciones representativas de los pueblos indígenas.

Todo ello a través de la propuesta de normativa sobre el proceso de consulta entregado a las organizaciones de pueblos originarios, a través de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), tras más de 18 meses de trabajo.

Sin embargo, el mecanismo no describe, ni define con suficiente claridad cómo debe ser el proceso de consulta, cual es su objetivo, ni tampoco cual es la afectación directa del pueblo indígena. Ésa es la razón por la que los procedimientos judiciales y administrativos siguen aumentando cada vez más en un país que tiene la voluntad de cambiar, pero no consolida su trabajo; pues del dicho al hecho no hay avances significativos.

El tema indígena protege la identidad colectiva, busca expresarse en la sociedad a través de la participación, garantizando el respeto de su integridad y la del medio ambiente, por eso el procedimiento de consulta no fue el apropiado, pues sus instituciones representativas no participaron libremente para tomar decisiones de políticas en el proyecto de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama. También es evidente que las consultas no se efectuaron de buena fe, por lo que no hubo consentimiento en las medidas propuestas.

Tampoco participaron en la formulación del proyecto, y en muy poca medida lo hicieron en la construcción del procedimiento, a pesar que tienen el derecho a decidir sobre sus prioridades sobre su desarrollo, pues su forma de vida, creencias, instituciones, bienestar espiritual y tierras se vieron afectados directamente.

⁶⁸ El Plan de Consulta describe el itinerario, plazos, instancias y actividades para proporcionar información respecto a las medidas consultadas, formas de participación, canalización de opiniones, planteamientos y propuestas, así como sistematización y ponderación de planteamientos, opiniones y propuestas.

El tema que nos atañe de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, es sin lugar a dudas un aporte sustancial que permite a través de las reflexiones y análisis del proceso, generar opiniones y crear soluciones importantes que favorezcan el proceso de consulta que aplicará para todo el territorio nacional.

3.4.- Conclusiones del estudio.

La adopción de instrumentos internacionales de reconocimiento y protección de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ha sido efectiva en la mayor parte del mundo, y sin duda también en la región americana; por lo que países como Chile, a pesar de insertarse tarde a éstos mecanismos, lo hacen con la intención de generar políticas constructivas en beneficio de los grupos vulnerables.

Un ejemplo claro, es la adopción del Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo, el cual sirve como base para la protección y defensa de los derechos de los grupos indígenas en aquellos asuntos que le afecten directamente. Especial atención en temas de consulta y participación, donde debe otorgarse los mismos derechos que a los demás miembros de la sociedad para decidir sus propias formas de desarrollo, considerando los usos y costumbres que practican y el contexto en que se han desenvuelto durante muchos siglos.

Por tanto, el sistema jurídico nacional debe adecuarse a las exigencias internacionales; los procedimientos deben incluir los requisitos de salvaguarda de derechos y las instituciones crear mecanismos de participación efectiva en conjunto con los pueblos indígenas.

El proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama es un ejemplo claro, donde, debido a la falta de mecanismos que asegurasen el derecho de consulta y a participar de manera libre, previa e informada; obligó a las comunidades indígenas a exigir sus derechos en instancias judiciales hasta antes no exploradas.

Es claro entonces, que no basta con la inserción literal en los ordenamientos institucionales respecto a la participación, pues como se ha visto, para el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no es suficiente, más bien debe existir complementariedad para hacer efectivo el derecho de consulta y participación como lo marcan instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Para el caso en particular, podemos concluir entonces que los mecanismos de consulta y participación no fueron los adecuados, pero que gracias a la promoción de derechos se pudo revertir la decisión, favoreciendo la voluntad de los grupos indígenas en virtud de los derechos que les consagra el derecho internacional.

Pudimos observar también, que en el proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, en muy poca medida se reconocieron los usos y costumbres, lográndose proteger el patrimonio cultural material e intangible, gracias a la intervención oportuna de los líderes indígenas que conocen sus derechos y evitan cambios drásticos al interior de sus comunidades.

Definitivamente, se trata de un caso que aporta en gran medida a las políticas públicas, pues ha permitido descubrir deficiencias que las instituciones tienen en materia de consulta y participación; elementos básicos para el logro del dinamismo social y cultural que permita crecer a la nación no solo en lo local, sino generar una imagen país que represente a todos los sectores sociales que lo integran.

Lo complejo, seguramente será la forma en cómo se logrará revertir la percepción que los propios ciudadanos tiene respecto a los pueblos y comunidades indígenas, pues la discriminación que por siglos ha existido hacia esos grupos vulnerables no se logrará erradicar de la noche a la mañana.

Ese es el reto para las nuevas generaciones, y sobre todo para los estudiantes de políticas públicas; generar políticas de reversión simbólica, con lo que se pueda hablar con dignidad y respeto sobre sus pueblos originarios, quienes alimentan de cultura y sabiduría. Temas en los que se deberá incorporar a los profesionales originarios, quienes cuentan con capacidades sobresalientes y que tienen aportes desde otra mirada, que fortalecerán sin duda a los Estados que poco a poco van encontrando cambios sustanciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local. Polis, Revista Latinoamericana, 12, 1-17.
- Adler y Haas/Grupo de estudios relaciones internacionales. (2009). Conclusión: Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación refractivo. Relaciones Internacionales, Núm. 12, 169.
- Courtis C. (2009). Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina. Sur. Revista internacional de derechos humanos, Año 6, (Número 10), 59.
- Esturillo, J. /Rivas, C. (2012). Consulta Indígena: Tiempo de definiciones. Qué pasa Minería, Edición (09), 21-26.
- Font, J. & Blanco, I. Experiencias de participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué? (2006). Diputación de Barcelona, Barcelona
- Geertz, C. (2003). La interpretación de las culturas (1ª edición). España: Gedisa editorial.
- Hoogeveen, H. (2004). Declaración de Apertura del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB). Séptima Conferencia de las Partes, Kuala Lumpur, Malasia.
- Montt S. & Matta M. (2011). Una visión panorámica al Convenio 169 y su implementación en Chile. Estudios Públicos. Chile: Estudios Públicos.
- Pastor E. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. España: Cuadernos de Trabajo Social. N. 12.
- Programa Chile sustentable. Propuesta Ciudadana para el Cambio. (2004). Impactos Ambientales en Chile: Desafíos para la sustentabilidad.
- Reinaga F. (2001). La Revolución India. Ediciones Fundación Amaútica. Bolivia: “Fausto Reinaga”.
- Tricot, Tito. ISSN. (Invierno, 2008). Identidad y política en el nuevo movimiento mapuche. Centro de Estudios Interculturales ILWEN, Núm. 15.
- Tuz Chi, D.E. (2009). Así es nuestro pensamiento. Cosmovisión e identidad en los rituales agrícolas de los mayas peninsulares. Tesis de doctorado inédita, Universidad de Salamanca, España.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

- Acerca de la OIT.

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--es/index.htm>

- Apuntes Jurídicos: ¿Qué es el ayllu?

<http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/01/am.html>

<http://www.trekkingchile.com/aymara/esp/organizacion/comunidad.htm>

- Aylwin J. y otros. (2010). Las implicancias de la ratificación del Convenio No. 169 de la OIT en Chile. Programa de Derechos De los Pueblos Indígenas. (2ª edición). Chile: Observatorio Ciudadano.

<http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/Las-implicancias-de-la-ratificaci%C3%B3n-del-Convenio-N%C2%B0-169-de-la-OIT-en-Chile-DCTO-N%C2%B0-10-SEGUNDA-EDICI%C3%93N-FINAL.pdf>

- Barzelay M. & Cortázar J., (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

<http://preval.org/files/2202.pdf>

- Biblioteca Nacional de Chile

http://www.dibam.cl/biblioteca_nacional/index.asp?id_submenu=1073&id_menu=2

- Breves Antecedentes sobre la Organización Internacional del Trabajo.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/123/3.pdf>

- Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169>

- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/Detratados.pdf>

- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (OIT).

<http://seremiatacama.redsalud.gob.cl/url/item/79c511756f9522e2e04001011e01280c.pdf>

- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales 1989.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169>

- Constitución Política de la República. Texto actualizado a marzo de 2012.

<http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion.pdf>

- Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2009). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09.

<http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

- Declaración Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU).

http://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=119

- Declaración de Filadelfia.

<http://es.scribd.com/doc/17394194/DECLARACION-DE-FILADELFIA>

- El qué, cómo, cuándo, dónde y por qué de la Corte Interamericana.

<http://www.corteidh.or.cr/colombia/faq.pdf>

- Foro permanente para las cuestiones indígenas.

<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/09/Tripticos-Mecanismos-DDHH-de-Pueblos-Ind%C3%ADgenas.pdf>

- Foro permanente para las cuestiones indígenas.

<http://social.un.org/index/indigenouses/Portada/Recursos/DerechosdelosPueblosInd%C3%ADgenas.aspx>

- Las Naciones Unidas.

<http://www.un.org/es/aboutun/>

- Ley General de Urbanismo y Construcciones, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, documento generado el 05 de julio de 2012. A través del portal

www.leychile.cl

- Los pueblos indígenas en sus propias voces: Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/indigenousdeclaration_faqs.pdf

- Los tratados Vinculantes y no Vinculantes.

http://otros.conaf.cl/shop_image/CFFCN/Documentos/N%B02%20Tratados%20vinculantes%20y%20no%20vinculantes.pdf

- Mapa de ratificaciones. Convenio 169 de la OIT.

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/mapa-ratificaciones-c169.html>

- Organización de las Naciones Unidas.

<http://www.un.org/es/aboutun/>

- Organización Internacional del Trabajo.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@webdev/documents/publication/wcms_082363.pdf

- Organización Internacional del Trabajo.

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--es/index.htm>

- Reglamento interno: Municipalidad de San Pedro de Atacama.

<http://www.sanpedrodeatacamatransparente.cl/transparencia/orgintedu/REGLAMENTO%20INTERNO%20NOVIEMBRE%202010.pdf>

- Salgado J.M. (2006). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas (Comentado y anotado). Argentina: Universidad Nacional del Comahue.

http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/files/Manual_critico_C169_OIT.pdf

- Seremi.

<http://seremiatacama.redsalud.gob.cl/url/item/79c511756f9522e2e04001011e01280c.pdf>

- Servicio de Evaluación Ambiental.

<http://www.sea.gob.cl/contenido/quienes-somos>

- Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

<http://www.corteidh.or.cr/colombia/faq.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1.- Órganos con competencia ambiental que participaron en la Evaluación de Impacto Ambiental.

En la Evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, fueron invitados a participar, coordinados por la CONAMA, Región de Antofagasta; los siguientes órganos de la administración del Estado, con competencia ambiental:

Dirección Regional CONAF, Región de Antofagasta.
Dirección Regional DGA, Región de Antofagasta.
Dirección Regional DOH, Región de Antofagasta.
Dirección Regional SAG, Región de Antofagasta.
Dirección Regional SERNAGEOMIN, Región de Antofagasta.
Dirección Regional SERNATUR, Región de Antofagasta.
Dirección Regional de Vialidad, Región de Antofagasta.
Gobernación Provincial de El Loa.
Gobierno Regional, Región de Antofagasta.
Oficina Regional CONADI, Región de Antofagasta.
SEREMI de Agricultura, Región de Antofagasta.
SEREMI de Bienes Nacionales, Región de Antofagasta.
SEREMI de Obras Públicas, Región de Antofagasta.
SEREMI de Planificación y Coordinación, Región de Antofagasta
SEREMI de Salud, Región de Antofagasta.
SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Antofagasta.
SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Región de Antofagasta.
Consejo de Monumentos Nacionales.
Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Asimismo, se excluyeron de participar, realizando un oficio de no participación en la evaluación, los siguientes servicios:

Oficio no participación en la evaluación N° 511/2010, por SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Región de Antofagasta, con fecha 27/04/2010.

Oficio no participación en la evaluación N° 371, por Superintendencia de Servicios Sanitarios, con fecha 11/05/2010.

ANEXO 2.- CRONOLOGÍA DE MEDIOS.

Se describen las noticias más sobresalientes que aborden el proceso de modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama.

- ***DIARIO LICKANCKOI. Voz del pueblo:***

Año 04 - Edición No. 30 – 2010.

Pamela Santander, coordinadora Plan Regulador del Departamento de Obras municipales de San Pedro de Atacama informó que algunos proyectos que dependen de la aprobación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, se refieren a subsidios habitacionales aprobados, pero condicionados porque la zona debe pasar a ser urbana, cuestión que incluye el Plan Regulador aún no aprobado.

Año 05- Edición No. 36 – Julio/Agosto 2011.

Consejo de pueblos atacameños y comunidad de Toconao gestionan Paralización de la actualización del Plan Regulador de San Pedro de Atacama y Socaire.

A partir de un recurso de protección amparado en el Convenio 169 de la OIT y en observaciones sobre el procedimiento ambiental efectuado en el marco de la legislación del nuevo Plan Regulador de San Pedro de Atacama; representantes indígenas obtienen la venia de la corte suprema para que el nuevo Plan Regulador sea reformado en términos ambientales y de consulta a las comunidades Atacameñas.

Año 06- Edición No. 43 – Marzo 2012.

Se realiza la tercera versión del “Encuentro de pueblos atacameños sin fronteras” y la veintena versión de la feria internacional del trueque. El primer encuentro fue realizado en noviembre de 2010 en San Pedro de Atacama, ratificando la unidad del pueblo atacameño mas allá de las fronteras, haciendo exigible la aplicación del convenio 169 de la OIT en los tres países que comparten la frontera Argentina, Bolivia y Chile).

DIARIO EL MERCURIO DE CALAMA:

Martes 06 de abril de 2010.- Solicitan potenciar el Turismo y la imagen exterior.- El Diputado Felipe Ward (UDI), llama a potenciar el turismo interno y la promoción de Chile en el extranjero, tras la baja de visitantes que se ha registrado tras el terremoto.

Reserva Nacional Los Flamencos celebra 20 años.- A casi 20 años de existencia de la Reserva Nacional Los Flamencos, se conmemora un año más como un referente mundial en la gestión de áreas protegidas.

Viernes 09 de abril de 2010.- MOP hace fiscalización en terreno.- El ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección de Vialidad, realizó un control de peso móvil para el tráfico internacional en las carreteras en las principales rutas que pasan por la localidad de San Pedro de Atacama.

Domingo 25 de abril de 2010.- Organizan seminario.- El Consejo de Pueblos Atacameños organiza el seminario “Problemática y desafíos por el agua del desierto” para el 8 y 9 de mayo.

Lunes 26 de abril de 2010.- Empresarios se reúnen en videoconferencia. Planean desafíos para fomentar el turismo.- Buscan unir con circuitos turísticos las tres primeras regiones del país (Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta), es uno de los desafíos que se plantearon los empresarios del turismo de los Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC).

Martes 27 de abril de 2010.- Realizarán un encuentro de empresarios a nivel interregional en junio. Buscan fortalecer turismo en la macro-zona norte.

Procuran coordinar acciones, pese a ser zonas geográficamente distintas, el encuentro pretende desarrollarse en junio próximo. Los empresarios coinciden que San Pedro de Atacama es un destino que está siendo comercializado en los mercados de larga distancia y que ello constituye una aspiración para los destinos de Arica-Parinacota e Iquique.

Lunes 03 de Mayo de 2010.- Su historia se descubre en museo. La riqueza patrimonial del mágico Valle de Lasana.- Invitación abierta a descubrir el “Museo Indígena Atacameño de Arqueología y Etnografía Alto Loa”. Es un rescate a la historia del pueblo atacameño.

Viernes 07 de Mayo de 2010.- Contraloría autorizó a municipios para izar banderas indígenas.- Emblemas de los nueve pueblos originarios podrán estar junto con el pabellón chileno. La resolución tiene jurisprudencia nacional y puede ser solicitada por los nueve pueblos originarios reconocidos en la ley indígena (Mapuche, Aimara, Atacameña, Rapa Nui, Colla, Quechua, Alacalufe, Yámana y Diaguita).

Lunes 10 de Mayo de 2010.- Alcaldesa entregó cuenta pública 2009. Grandes inversiones se realizaron en San Pedro.- Más de 2800 millones de pesos en recurso municipal, fueron inyectados en la comuna; además, en diciembre de 2009, la municipalidad manifestó adherirse voluntariamente al convenio 169 que firmó en enero de 2010, siendo la primera municipalidad en el país en adherir el convenio y la única hasta la fecha.

Domingo 23 de Mayo de 2010.- Reservas y visitas de turistas vuelven paulatinamente a niveles. San Pedro de Atacama en franca recuperación.- La efectiva campaña de Sernatur en el extranjero tras el terremoto del 27 de febrero, y mesas de trabajos de operadores en la comuna, nuevamente posesionan a la comuna como uno de los tres destinos más visitados de Chile.

Sábado 29 de Mayo de 2010 13, 2 nacional.- Piñera visitó región de la Araucanía. Presentan Plan Indígena.- El presidente Sebastián Piñera, firmó en la localidad de Chol Chol, Región de la Araucanía un oficio que establece la urgencia de la reforma constitucional que reconoce a los pueblos indígenas.

Domingo 30 de Mayo de 2010.- Experiencia ancestral por el Desierto de Atacama. Familias atacameñas ofrecen a turistas compartir la vida ancestral de la cultura Lickan Antay.- Experiencia turística desarrollada por la Asociación de Turismo Indígena “Ecored Lickan Antay”, agrupación que representa un grupo de familias indígenas atacameñas quienes hacen gala de su cultura, abriendo sus casas para alojar a visitantes y turistas, exhibiendo una ancestral forma de vida. Única en el mundo.

El actual presidente de la asociación Carlos Vega expresa que: Aquí en San Pedro de Atacama, ya son 40 años en que se viene desarrollando el turismo, pero en un bloque ajeno a lo que es el

mundo indígena. Se han desarrollado empresas y lamentablemente, nosotros los indígenas, no estamos contemplados en sus negocios. Hace unos 10 años atrás, empezamos de a poco a despertar, a poder recibir turistas en nuestras propias casas, y darnos cuenta que nuestra ancestralidad es más atractiva que quizás, alojar en un gran hotel. Esto es lo que se llama el turismo justo en el mundo.

Viernes 04 de junio de 2010.- Tras resultados. En San Pedro aprueban Simce.- Entre el 50 y 80% de los alumnos de Toconao y San Pedro con los mejores puntajes de la prueba Simce, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, pese a ello los cuartos básicos superaron la media regional y nacional.

Viernes 04 de junio de 2010.- Experto reconoce que presente las condiciones para su desarrollo. San Pedro de Atacama se abre a la agricultura orgánica.- Ubicación permite el desarrollo de productos que reducen al mínimo la contaminación.

Sábado 12 de junio de 2010.- A través de giras internacionales Potencian actividad turística en San Pedro de Atacama.- La iniciativa de CORFO., tiene como objetivo fomentar el conocimiento sobre mejores prácticas del turismo internacional en los empresarios locales a través de las postulaciones a la gran “Gira Turismo de negocios Cataluña, España 2010” y “Gira de turismo étnico Guatemala 2010”, en que sólo 15 empresarios serán los afortunados en conocer la nueva forma de hacer turismo.

Sábado 12 de junio de 2010.- Entre el 18 y 19 de junio Zonal de cultores indígenas se realizará en la ciudad.- Participarán varias regiones del país como Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, en la comunidad loína de Calama, donde se desarrollará el “Encuentro zonal de cultores indígenas”, en que se podrá apreciar el trabajo que realizan los cultores indígenas de toda la macro zona norte mediante un encuentro que solamente se realiza en el norte del país y que en años anteriores sólo se desarrollaba en la comuna de San Pedro de Atacama.

Domingo 13 de junio de 2010.- De la provincia del Loa. Director Nacional de Conadi conoció proyectos de desarrollo indígena.- La autoridad destacó el trabajo que están realizando las propias comunidades, porque están administrando sus propios recursos ancestrales y diversificando su patrimonio.

Martes 15 de junio de 2010.- Hoy Bienes Nacionales entrega terrenos. Plan piloto de energía solar en San Pedro.- El año pasado se dio el vamos a la iniciativa que busca poner en marcha una granja fotovoltaica en San Pedro de Atacama. Hoy los acuerdos son reafirmados. Se comienza con un plan piloto de energía solar, que de resultar en su primera fase, se puede expandir y el pueblo podría abastecerse en forma integral con energía solar.

Viernes 18 de junio de 2010.- Con su cuarto encuentro Cultores indígenas se toman la Provincia de Loa.- Con cerca de 200 participantes provenientes de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo, se realiza desde hoy el “Cuarto encuentro Zonal de cultores indígenas” que se realiza en el centro de arte ojo del desierto, COAD, de la comuna de Calama.

Jueves 24 de junio de 2010.- Nuestros pueblos originarios.- En sección de opinión, Sergio Garpa G. Vicepresidente corporativo Codelco Norte, señala que llevan 13 años trabajando en beneficio de mejorar sus condiciones de vida y rescatar y promover las culturas ancestrales mediante convenios de cooperación con el programa Orígenes y a través de la Conadi. Señala también algunos de los alcances y beneficios para las comunidades de la zona.

Jueves 24 de junio de 2010.- Con motivo de las celebraciones del día nacional de los pueblos indígenas de Chile, se destacaron varias páginas a temas relacionados con las comunidades indígenas como los servicios básicos, el turismo, arte culinario, el lento desarrollo y otros temas que enaltecen por un lado y por otro ponen de manifiesto la realidad en que viven las comunidades originarias del país.

Viernes 25 de junio de 2010.- A fin de año contará con un planetario. Explotarán turismo astronómico en San Pedro.- La alcaldesa de San Pedro de Atacama, dijo que esperan que esta localidad lleve la delantera en este tipo de turismo. Hace un tiempo el poblado era conocido, sólo por la arqueología y su rica cultura, pero ahora asoman otras aristas interesantes de explorar, como el ecoturismo y el astronómico que es la próxima apuesta del municipio.

Viernes 25 de junio de 2010.- Paisaje y comidas típicas fueron parte de la celebración a los pies del volcán Panire. Pueblos originarios piden más desarrollo.- Con motivo de la celebración del día nacional de los pueblos indígenas, celebrado de la localidad de Cupo, las

autoridades llamaron a esforzarse por las comunidades indígenas; asimismo Codelco Norte hizo entrega del calendario Quechua.

Martes 29 de junio de 2010.- Comunidades indígenas dan a conocer principales necesidades.- Dicen que se ha avanzado pero aún falta bastante por hacer. Agua potable, energía eléctrica y mejor conectividad están entre las urgencias. En Atacama la grande (donde está San Pedro) se ha hecho un trabajo positivo y muy importante donde se ha logrado conseguir recursos mejorando el sistema y calidad de vida de las comunidades de esa zona.

Miércoles 07 de julio de 2010.- Sólo subió Antofagasta por tratarse de turismo de negocios. Lento repunte de turismo de San Pedro de Atacama.- El trabajo de Sernatur ha incrementado interés en turistas nacionales ahora que están por iniciar las vacaciones de invierno y vuelve a posicionarse como uno de los puntos más apetecidos por los turistas nacionales y extranjeros.

Domingo 18 de julio de 2010.- Museo Arqueológico de San Pedro será remodelado. La inversión inicial alcanza 3 mil millones de pesos.- Se trata de un complejo arqueológico que albergará más del doble de las piezas que hoy se exhiben en el actual museo. Incluirá bodegas subterráneas que serán las encargadas de albergar una de las colecciones más importantes de Sudamérica, que contiene cerca de 300 mil piezas. Las obras parten en 2011 y serán inauguradas en 2012.

Miércoles 28 de julio de 2010.- Combaten aislamiento eléctrico en la región. Enlazarán a San Pedro al Sistema Interconectado.- Fue uno de los puntos abordados en el encuentro regional sobre energías renovables. Para San Pedro de Atacama se propone la interconexión al SING (Sistema interconectado del Norte Grande), complementado con la instalación de una granja fotovoltaica.

Miércoles 04 de agosto de 2010.- Se reiteró antigua demanda en reunión del gabinete realizado ayer. San Pedro lucha por agua y luz eléctrica.- Autoridades visitaron proyecto de construcción de estanque para la agricultura. El objetivo de esta actividad, fue conocer en terreno los proyectos municipales y necesidades de una comuna que hace bastante tiempo dejó de ser sólo un pueblo de paso para los turistas. Se dieron a conocer los proyectos que se necesitan como la energía eléctrica, donde se deje de depender de los generadores y dotar de agua potable y alcantarillado.

Jueves 05 de agosto de 2010.- Empresarios de San Pedro de Atacama disminuirán consumo de agua y energía.- Para disminuir el uso de energía se propone un programa de ahorro energético con una serie de acciones como dejar encendido de noche sólo ampolletas de 50 watts, sustituir ampolletas normales por unas de bajo consumo, limpiar con frecuencia hornos y cocinas para facilitar la trasmisión de calor y elegir aire acondicionado eficientes. A los hoteles con más de 30 camas se recomienda instalar plantas de tratamiento y reciclaje de aguas residuales y de sistemas de energías renovables no convencionales y para los restaurantes determinar dosis de detergente y utilizarlos sin fosfatos; propuestas que surgieron como parte de un Acuerdo de Producción Limpia (APL) originado por la oficina regional del Consejo Nacional de Producción Limpia.

Viernes 06 de agosto de 2010.- Expusieron ala seremi de economía, fomento y turismo Claudia Meneses.- Hoteleros de San edro se quejaron por seguridad y basura. Empresarios hoteleros de San Pedro de Atacama plantearon una serie de inquietudes que desfavorecen el desarrollo turístico y espacios públicos. Problemas de seguridad, que afectan tanto a los habitantes como a los turistas; además la excesiva basura en las rutas turísticas y espacios públicos, así como problemas energéticos y falta de instituciones educativas para los niños.

Martes 10 de agosto de 2010.- Dirigidos a estudiantes y docentes. Lanzas concurso Bicentenario “15 clásicos de Chile”.- El objetivo del concurso consiste en seleccionar siete obras por región y que hayan sido construidas por el ser humano. Los criterios de elección apuntan al rescate y valoración de construcciones que han permitido resguardar el patrimonio e historia de nuestro país. En la región los lugares elegidos está la iglesia y museo de San Pedro de Atacama.

Domingo 05 de Septiembre de 2010.- Mujeres indígenas de Chile y el mundo Exigen igualdad y lucha contra la pobreza. Llevan demandas a instancias internacionales.- La historia dice que hace ya dos décadas, las mujeres dieron un paso fundamental. Es así que cada 5 de septiembre se celebra el Día internacional de la Mujer Indígena, una fecha instituida en el Segundo Encuentro de Organizaciones y Movimientos de América en Tihuanacu, Bolivia, que se realizó en 1983.

- **DIARIO LA ESTRELLA. Tu diario de Antofagasta:**

Lunes 17 de mayo de 2010.- Refuerzan Gran Atacama con “Tierra Fértil” Todo el año.

La plantación de un olivo y el respectivo “pago a la tierra”, fueron los símbolos para cerrar la firma del convenio que permite la continuación del programa de fomento agrícola “Atacama fértil”. Fortalecerá el proceso educativo de los alumnos de la especialidad agrícola del Liceo “Lickan Antai” de San Pedro de Atacama, como plataforma para la promoción de dichas prácticas agrícolas con pertinencia cultural.

En éste apartado se han descrito las noticias de mayor importancia que se vinculan con la modificación del Plan Regulador de San Pedro de Atacama, por ser de interés, en temas de agua, tierras, recursos naturales y sobre todo, minería y turismo, áreas que son de vital importancia para los habitantes de la provincia del Loa y específicamente de la Comuna de San Pedro de Atacama y todos los ayllus y comunidades que la integran.

Importante establecer que no todos los diarios contaron con información suficiente para integrar el catálogo, pero la información más valiosa sí se encuentra plasmada.

ANEXO 3.- Zonificación localidad de San Pedro de Atacama

Macro zona	Zonas	Definiciones
Zonas Consolidadas	ZCC 1: Zona Consolidada Casco Antiguo 1	Corresponde al área consolidada de la localidad, conocida como “centro” de San Pedro de Atacama. En su interior se ubica el monumento histórico Iglesia y toda el área forma parte de la Zona Típica San Pedro de Atacama.
	ZCC 2: Zona Consolidada Casco Antiguo 2	Área perimetral al centro de San Pedro de Atacama, conservará la imagen arquitectónica. Se diferencia de la zona el centro por permitir una menor intensidad en la ocupación del suelo. Esta área también forma parte de la Zona Típica San Pedro de Atacama.
	ZCR1: Zona Consolidada Densidad Alta	Áreas residenciales consolidadas o en proceso, al norte y oriente del área urbana consolidada. Zonas con densidades habitacionales altas y con presencia de equipamientos básicos.
	ZCR2: Zona Consolidada Densidad Media	Áreas semi consolidadas aledañas al Casco Antiguo en la que convive la actividad residencial y las actividades agropecuarias (aún existentes) con una densidad media y baja para la localidad.
Zonas Especiales	ZEM: Zona Especial de Equipamientos Múltiples.	Destinado exclusivamente a equipamiento múltiple en área Urbana consolidada, corresponde a establecimientos existentes e infraestructura de transporte.
	ZEC: Zona Especial Equipamiento Cementerio	Zona destinada a uso exclusivo para el Cementerio.
	ZEE: Zona Especial Equipamiento de Esparcimiento y Deporte	Zona destinada a equipamientos de recreación y deporte, donde se vinculen con actividades al aire libre.
	ZET: Zona Especial Equipamiento Turístico	Zona que rodea el Pozo Tres, para establecer Esparcimiento y Turismo asociado a la actividad del Pozo.
	ZEML: Zona Especial Media Luna	Zona donde se emplaza la Media Luna de San Pedro de Atacama, y será de uso exclusivo para esta actividad.
	EP-AV: Zona Especial Espacios Públicos destinadas a Áreas Verdes	Plazas, parques, deportivos, áreas verdes existentes y propuestas en su calidad de bienes nacionales de uso público. Se permiten construcciones complementarias a su uso específico, tales como fuentes de agua, juegos infantiles, baños y otros; también la vialidad y las edificaciones regidas por los artículos 2.1.30 de la O.G.U.C.
	ZEIS: Zona Especial Infraestructura sanitaria Planta de Tratamiento de Aguas Servidas	Destinada exclusivamente al uso de infraestructura sanitaria, como planta de tratamiento de aguas servidas. La distancia mínima para permitir la ejecución de nuevas viviendas u otras edificaciones de uso residencial permitidos será la establecida por los organismos competentes o 600 mts. como mínimo si no hay norma.
Zonas no edificables por Protección Infraestructura Urbana	ZNE-PC: Zona No Edificable por protección canales.	Fajas de 2 metros a cada lado del eje del cauce de canales de riego existentes o que se construyan en el área de aplicación, su objetivo es la conservación y protección de cursos de agua de riego.
	ZNE-IU: Zona no Edificable por protección Infraestructura Urbana	Franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa establecidas por el ordenamiento jurídico vigente. Zona regulada por el Reglamento General del Código Sanitario y por las emanadas del SEREMI de Salud, la Superintendencia de Servicios Eléctricos y Combustibles y otros que sean competentes.
	AV-PT: Área Verde de amortiguamiento	Área de amortiguamiento de la Planta Tratamiento de Aguas Servidas para proteger las instalaciones de infraestructura y evitar riesgos.

Macro zona	Zonas	Definiciones
	Planta Tratamiento Aguas.	

Zonificación de áreas de Extensión Urbana de carácter supletorio.

Áreas de Extensión Urbana	AER: Extensión Urbana de uso preferente Residencial	Área de extensión urbana para usos residencial que se asimila a la zona ZCR 1.
	AEEM: Extensión Urbana de uso preferente Equipamiento Mixto y Alojamiento.	Extensión urbana destinada a equipamientos mixtos incluido discotecas y alojamiento
	AAP: Extensión Urbana de uso preferente Actividades Productivas Inofensivas y de apoyo al comercio exterior.	Para actividades productivas e Infraestructuras de apoyo al transporte internacional, ubicado en un sector de expansión urbana no consolidado.
Áreas de Riesgo	AR-ZI: Área de Riesgo zona inundable o potencialmente inundable	Área de riesgo por inundación, debido a eventuales desbordes de cauces naturales. Estas áreas quedan en los territorios de expansión urbana.

Anexo 4.- Zonificación de la localidad de Socaire

Macro zona	Zonas	Definiciones
Zonas Urbanas	ZCC-3: Zona Consolidada	Corresponde a la zona fundacional de Socaire.
Semi-consolidadas.	Casco Antiguo Socaire ZEM-1: Zona Especial de Equipamentos múltiples	Zonas preferentes para equipamientos, que reconoce los actuales equipamientos.

Áreas de Extensión Urbana de carácter supletorio en la Localidad de Socaire

Áreas de Extensión Urbana	AER-1: Extensión Urbana de uso preferente Residencial	Corresponde a un área de extensión urbana ubicada en el perímetro del Casco Antiguo de la localidad, que acogería la futura expansión residencial.
------------------------------	--	--

ANEXO 5.- ANTECEDENTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

Síntesis cronológica de las etapas de la evaluación de impacto ambiental (abril – septiembre de 2010).

ACTIVIDAD	No. DE OFICIO	INSTITUCIÓN	FECHA
Declaración de impacto ambiental (DIA)	S/N	Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama	14/04/2010
Test de admisión	S/N	CONAMA, Región de Antofagasta	19/04/2010
Oficio solicitud de evaluación DIA	N° 0520/2010	CONAMA, Región de Antofagasta	19/04/2010.
Informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones a la DIA (ICSARA)	S/N	CONAMA, Región de Antofagasta	19/05/2010.
Adenda	S/N	Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama	02/07/2010.
Solicitud de evaluación de adenda	N° 0895/2010	por CONAMA, Región de Antofagasta	04/07/2010
Adenda	S/N	por Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama	24/08/2010
Solicitud de evaluación de adenda	N° 1024	por CONAMA, Región de Antofagasta	24/08/2010
Resolución Ampliación de Plazos	N° 0267/2010	por CONAMA, Región de Antofagasta	01/09/2010

**ANEXO 6.- Cronología de informes de los Órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental que participaron de la Evaluación Ambiental.
(mayo- agosto de 2010).**

No. DE OFICIO	REFERENCIA	INSTITUCIÓN	FECHA
Nº 367	sobre la DIA	por Dirección Regional DGA, Región de Antofagasta	07/05/2010
Nº 945	sobre la DIA	Dirección Regional de Vialidad, Región de Antofagasta	07/05/2010
Nº 2261/2010	sobre la DIA	Dirección Regional SERNAGEOMIN, Región de Antofagasta	09/05/2010
Nº 0154	sobre la DIA	Oficina Regional CONADI, Región de Antofagasta	10/05/2010
Nº 510/2010	sobre la DIA	SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Antofagasta	10/05/2010
Nº 384	sobre la DIA	SEREMI de Obras Públicas, Región de Antofagasta	10/05/2010
Nº 245	sobre la DIA	Dirección Regional DOH, Región de Antofagasta	10/05/2010
Nº 280	sobre la DIA	Dirección Regional SAG, Región de Antofagasta	10/05/2010
Nº SE02 1356/2010	sobre la DIA	SEREMI de Bienes Nacionales, Región de Antofagasta	10/05/2010
Nº 887	sobre la DIA	Gobierno Regional, Región de Antofagasta	11/05/2010
Nº 2555	sobre la DIA	Gobernación Provincial de El Loa	11/05/2010
Nº 129	sobre la DIA	SEREMI de Salud, Región de Antofagasta	13/05/2010
Nº 124/2010	sobre la DIA	Dirección Regional SERNATUR, Región de Antofagasta	13/05/2010
Nº 66/2010	sobre la DIA	Dirección Regional CONAF, Región de Antofagasta	14/05/2010
Nº 2590	sobre la DIA	Consejo de Monumentos Nacionales	14/05/2010
Nº 0225	sobre la DIA	SEREMI de Planificación y Coordinación, Región de Antofagasta	14/05/2010
Nº 136	sobre la DIA	SEREMI de Agricultura, Región de Antofagasta	19/05/2010
Nº 176	sobre la Adenda 1	SEREMI de Salud, Región de Antofagasta	05/07/2010
Nº 3693	sobre la Adenda 1	Gobernación Provincial de El Loa	07/07/2010
Nº 15	sobre la Adenda 1	Dirección Regional CONAF, Región de Antofagasta	07/07/2010
Nº 623	sobre la Adenda 1	Dirección Regional DGA, Región de Antofagasta	09/07/2010
Nº SE02 2017/2010	sobre la Adenda 1	SEREMI de Bienes Nacionales, Región de Antofagasta	13/07/2010
Nº 357	sobre la Adenda 1	Dirección Regional DOH, Región de Antofagasta	15/07/2010
Nº 1456	sobre la Adenda 1	Dirección Regional de Vialidad, Región de Antofagasta	15/07/2010
Nº 3607/2010	sobre la Adenda 1	Dirección Regional SERNAGEOMIN, Región de Antofagasta	18/07/2010
Nº 628	sobre la Adenda 1	SEREMI de Obras Públicas, Región de Antofagasta	19/07/2010

Nº 361	sobre la Adenda 1	SEREMI de Planificación y Coordinación, Región de Antofagasta	19/07/2010
Nº 893/2010	sobre la Adenda 1	SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Antofagasta	20/07/2010
Nº 3702	sobre la Adenda 1	Consejo de Monumentos Nacionales	20/07/2010
Nº 445	sobre la Adenda 1	Dirección Regional SAG, Región de Antofagasta	20/07/2010
Nº 209	sobre la Adenda 1	SEREMI de Agricultura, Región de Antofagasta	21/07/2010
Nº 184/2010	sobre la Adenda 1	Dirección Regional SERNATUR, Región de Antofagasta	21/07/2010
Nº 556	sobre la Adenda 2	Dirección Regional SAG, Región de Antofagasta	30/08/2010
Nº 789	sobre la Adenda 2	SEREMI de Obras Públicas - Región de Antofagasta	31/08/2010
Nº 1816	sobre la Adenda 2	Dirección Regional de Vialidad, Región de Antofagasta	31/08/2010