

DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS*

SÍNTESIS

El capítulo revisa el proceso de consulta indígena que se inició en marzo de 2011 y los problemas y críticas que han surgido al respecto, especialmente debido a la vigencia del Decreto Supremo 124, que limita los estándares sobre consulta establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

Se examina la sentencia de la Corte Suprema en el “juicio de Cañete”, la que estuvo antecedida por una nueva huelga de hambre de casi tres meses. En la sentencia se validó la utilización de testigos “sin rostro”, en tensión con las obligaciones internacionales y constitucionales sobre debido proceso. Además, se da seguimiento a dos casos emblemáticos de violencia policial en la Araucanía: el de Matías Catrileo y el de Jaime Mendoza, ambos comuneros mapuche abatidos en operativos en que intervino Carabineros.

Por primera vez, el *Informe* aborda la situación de los derechos del pueblo rapanui, pasando revista a la historia que permite explicar los sucesos de tensión y conflictividad que se viven hoy. Finalmente, se incluye un breve estudio sobre el derecho a la autodeterminación, que es clave para el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

PALABRAS CLAVE: Ley antiterrorista, autodeterminación, Convenio 169 OIT, consulta previa, rapanui, mapuche.

INTRODUCCIÓN

El primer semestre del año 2011 estuvo marcado por dos hechos vinculados con los derechos de los pueblos indígenas: el inicio del proceso de consulta, que inicialmente involucraba una serie de materias, y la huelga de hambre de casi tres meses en que estuvieron cuatro comuneros mapuche condenados bajo la justicia común, pero con herramientas propias de la ley antiterrorista.

* Capítulo preparado por Jorge Contesse, Antonia Rivas, Laura Seelau y Ryan Seelau, con la colaboración de las ayudantes de investigación Constanza Muñoz y Camila Varela.

Las consultas que se han diseñado se realizan dentro del marco de la implementación del Convenio 169, que ha demorado más tiempo del que se estipuló inicialmente. Al cierre de esta edición, el ministro de Mideplan anunciaba la suspensión de tres procesos completos de consulta, y no había claridad de que para los indígenas las condiciones de la consulta impulsadas por el Ministerio fueran satisfactorias.

Por otra parte, en junio de 2011, la Corte Suprema dictó un fallo muy importante en el “juicio de Cañete”, validando el uso de “testigos sin rostro” con argumentaciones que en este capítulo se critican. Ello en la práctica significa no alterar el estado de cosas que ha implicado el llamado de atención de la comunidad internacional y, en agosto de 2011, la presentación de una demanda por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte IDH por la aplicación de esta ley en los casos de los *lonko* Norín y Pichún, del fundo Poluco-Pidenco, y del dirigente Víctor Ancalaf.¹

También se da seguimiento a los casos de violencia policial extrema en contra de Matías Catrileo y Jaime Mendoza, y se revisa, por primera vez, aspectos importantes de la situación de derechos humanos del pueblo rapanui. Finalmente, se abordan temas relacionados con el derecho de autodeterminación, sus posibilidades de ejercicio en Chile y su alcance para la protección de derechos colectivos.

1. LA CONSULTA INDÍGENA

Chile adhirió a la Declaración Universal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, y en 2008 ratificó el Convenio 169 de la OIT, el que entró en vigencia el 15 de septiembre de 2009. Se trata de los dos instrumentos más relevantes en materia de pueblos indígenas, aun cuando el primero reviste un carácter de recomendación que no es exigible al Estado, mientras que el segundo es un tratado plenamente vinculante. Ello no quiere decir que para Chile sea facultativo desatender estos compromisos, pues, tal como lo señaló el representante del Estado ante la Asamblea General de la ONU, la Declaración es un instrumento que sirve a Chile para guiar sus políticas públicas en materia indígena.²

Entre los derechos que establece el Convenio 169 destaca el de consulta previa a los pueblos indígenas (artículo 6), en cuya virtud los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados respecto de las medidas administrativas o legislativas que les afecten directamente. La consulta atañe a sus instituciones representativas y debe realizarse mediante procedimientos adecuados, de buena fe y con el propósito de llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de los pueblos.

¹ Caso n° 12.576, *Norín Catrimán y otros (lonkos, dirigentes y activistas del pueblo indígena mapuche)*, Chile, presentado a la Corte IDH el 19 de agosto de 2011.

² *Informe 2008*, pp. 364-365.

Como se explicó en el *Informe 2010*, a pocos días de la entrada en vigencia del Convenio 169 el Gobierno de Michelle Bachelet dictó el Decreto Supremo 124, que restringió severamente el derecho de consulta que se reconocía en el Convenio.³ Esta regulación administrativa es problemática no solo por su contenido sustantivo, es decir, no solo porque se sitúa por debajo de los estándares impuestos por el Convenio, sino porque vulnera las reglas de dictación de normas jurídicas, dado que regula por decreto materias que son propias de ley. Así ocurre con la regulación de derechos fundamentales, la que por disposición constitucional e internacional⁴ debe realizarse por ley, no por reglamento.⁵ En el mismo sentido, al tratarse la consulta de un procedimiento, debiera quedar sujeta –al menos en los casos en que se trate de medidas administrativas– a la regla del artículo 63, n° 18 de la Constitución, la que prescribe que solo son materias de ley “[l]as que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública”.⁶

El 8 de marzo de 2011 el entonces ministro de Mideplan, Felipe Kast, anunció que se iniciaba un ambicioso plan de consulta indígena, que incluía varias consultas en un solo gran proceso nacional: el proyecto de reforma constitucional que da reconocimiento a los pueblos indígenas, el establecimiento de una nueva institucionalidad indígena, y una consulta sobre la manera de llevar adelante las consultas necesarias bajo el Convenio 169 (en otras palabras, “la consulta sobre la consulta”);⁷ además, se agregó para su consulta el reglamento del nuevo sistema de evaluación de impacto ambiental. Para ello se diseñaron “talleres informativos”, los que se llevaron adelante en los meses siguientes (hasta agosto de 2011) como parte de una primera etapa, en la que habrían participado más de 6 mil representantes de comunidades indígenas de todo el país, quienes recibieron minutas explicativas de los distintos asuntos, y a quienes se les dio la posibilidad de postular a fondos estatales con el objeto de organizar sus propios talleres internos y, así, deliberar sobre estas minutas explicativas sometidas a consulta.

Así, los pueblos indígenas, que nunca habían participado de un proceso de consulta bajo los estándares del Convenio 169, de un momento

3 *Informe 2010*, pp. 216-219.

4 Constitución Política de la República, art. 19, n° 26. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 30. Ver también Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-6/86*, “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 1986, párr. 35.

5 En la Constitución, en solo un caso se autoriza la regulación de un derecho fundamental por disposiciones que no tienen la categoría de ley: el derecho de reunión (art. 19, n° 13), situación que, como se explica en el capítulo sobre protesta social del *Informe*, ha sido objeto de la misma crítica, no obstante el texto expreso en la Constitución.

6 En julio de 2011, dos líderes indígenas, representados por la Clínica de Interés Público del Centro de Derechos Humanos UDP, impugnaron ante Mideplan este decreto supremo, señalando, entre otros argumentos, estas razones. Al cierre de esta edición, el Ministerio aún no contestaba el escrito.

7 Mideplan.cl, “Ministro Kast realiza anuncios sobre política indígena en la Región de La Araucanía”, 8 de marzo de 2011.

a otro debieron organizarse para responder acerca de cuatro temas, entre los cuales figuraban asuntos de alta complejidad técnica, como la institucionalidad o el reglamento sobre evaluación ambiental.

A medida que se desarrollaban estos talleres, la crítica de diversas agrupaciones se fue escuchando más y más fuerte: para ellas, la consulta no era legítima dado que se realizaba manteniendo vigente el Decreto Supremo 124, limitativo del derecho de consulta del Convenio 169, razón por la cual los requisitos que el Convenio estatuye simplemente no podían cumplirse. A estas críticas se sumaron voces institucionales, como la de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que en junio de 2011 solicitó al Gobierno la suspensión del proceso de consulta y la derogación del Decreto Supremo 124.⁸ Lo propio hizo el Senado en agosto, aprobando un proyecto de acuerdo que solicita al Ejecutivo lo mismo que requiriera la Cámara.⁹ En el intertanto, en julio, organizaciones indígenas se dirigieron al Parlamento Europeo dando cuenta de los problemas vinculados con el proceso de consulta, en tanto parte del financiamiento con el que se llevaba adelante el proceso venía de fondos administrados por la delegación en Chile de la Unión Europea.

En este contexto, el 1 de septiembre de 2011 el nuevo ministro de Planificación, Joaquín Lavín, anunció que se suspendían los procesos de consulta, con excepción de aquel que busca determinar la forma como ha de efectuarse precisamente la consulta indígena. En el comunicado, además, se señala que “una vez terminado este proceso se derogará el Decreto Supremo 124 de Mideplan, de manera de contar a la brevedad con instrumentos de participación definitivos, consensuados con los pueblos originarios”.¹⁰ Si bien el anuncio es relevante, al dejar vigente el decreto supremo Mideplan mantiene una norma que, además de ser de dudosa constitucionalidad, deslegitima la actuación estatal frente a los pueblos indígenas. La manera de abordar ambos problemas es derogar este reglamento y, mientras se adopta la norma definitiva, para poder aplicar los estándares del Convenio podría usarse el procedimiento de invalidación contemplado en la ley de procedimientos administrativos, toda vez que allí se establece la posibilidad de abrir un período de audiencias para los interesados.¹¹

8 Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, Cámara de Diputados, Oficio 300-43-2011, dirigido a S.E. el Presidente de la República, 16 de junio de 2011, y Oficio 301-43-2011, dirigido al ministro de Planificación, 16 de junio de 2011.

9 Senado de la República, “Proyecto de acuerdo de los Honorables Senadores señores Navarro, Girardi, Gómez, Lagos y Quintana, sobre consultas indígenas en el marco del Convenio No. 169 de la OIT”, Boletín S 1.378-12, 2 de agosto de 2011.

10 ConsultaIndigena.cl, “Ministro Lavín anunció cambios en la Consulta de Institucionalidad Indígena”, 1 de septiembre de 2011.

11 Es la alternativa que plantearon los requirentes Marcial Colín y Cecilia Flores, representados por el Centro de Derechos Humanos UDP, en su escrito de invalidación del Decreto Supremo 124, presentado ante Mideplan en julio. Ver derechoshumanos.udp.cl, “Centro de DDHH solicita derogación de Decreto Supremo 124 de Mideplan”, 15 de julio de 2011.

2. EL JUICIO DE CAÑETE Y LA APLICACIÓN DE LA LEY ANTITERRORISTA

2.1 La huelga de hambre de los comuneros

Como se dio cuenta en el *Informe 2010*, ese año más de una treintena de comuneros mapuche mantuvo una prolongada huelga de hambre en protesta por el juzgamiento paralelo en la justicia civil y militar de actos supuestamente cometidos por ellos. En marzo de 2011, Héctor Llaitul, Ramón Llanquileo, José Huenuche y Jonathan Huillical nuevamente iniciaron una huelga de hambre –que se prolongaría por 87 días– protestando por su condena como autores de los delitos de homicidio frustrado y robo con intimidación frustrado. Estos cuatro comuneros fueron los únicos condenados en el juicio, ya que el tribunal de Cañete absolvió a los otros catorce imputados; además, todos los cargos que el Ministerio Público había levantado por delitos terroristas fueron desestimados por el tribunal oral. Con todo, se objetó la utilización de medios de prueba que lesionan el derecho de defensa, como fue, en este caso, y de modo determinante, la disposición de un testigo de identidad reservada o “sin rostro” (el “testigo n° 26”). Al no conocerse la identidad del testigo, los imputados no pudieron contraexaminarlo y la prueba, como se dijo, sirvió de fundamento significativo para la condena.

Por ello, los condenados recurrieron de nulidad ante la Corte Suprema, con el objeto de que esta ordenara la realización de un nuevo juicio en el que se respetaran todas las garantías del debido proceso. La Corte falló el 3 de junio de 2011, en un momento crítico de la huelga de hambre –los condenados llevaban 80 días de ayuno–, acogiendo el recurso pero solo de modo parcial, lo que implicó que no se realizaría un nuevo juicio. La Sala Penal de la Corte Suprema rebajó las condenas, aunque imputó otras por casos diversos, lo que sumó años a las rebajas de penas del “juicio de Cañete”.

Entre los temas más importantes que plantea este caso, desde el punto de vista de la vigencia de los derechos humanos, está el hecho de que la Corte haya validado el uso de los testigos “sin rostro”. Como es sabido, uno de los reparos más frecuentes que organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales han hecho a Chile es que siga usándose la legislación antiterrorista para criminalizar actos de protesta social mapuche, y con ella, instrumentos procesales que restringen significativamente el derecho a defensa.¹² En este caso, el tribunal oral de Cañete desestimó todos los cargos terroristas, dictando condenas en aplicación de la ley penal común; pero, en tanto los cargos del Ministerio Público eran por delitos terroristas, la tramitación del juicio se hizo bajo dicha ley. La pregunta que debía atender la

¹² *Informe 2009*, pp. 464-465.

Corte Suprema era acaso los testimonios “sin rostro” eran válidos para fundar la condena en contra de los cuatro comuneros mapuche, o no.

La Sala Penal de la Corte Suprema sostuvo que no había problema en valerse de pruebas como esta, no obstante haberse desestimado los cargos por delitos terroristas, argumentando que “los preceptos de la Ley N° 18.314 [sobre conductas terroristas] no son tan disímiles a las comunes del Código Procesal Penal, dado que todos facultan la protección de un testigo”.¹³ En opinión de la Corte, hay equivalencia entre la ley procesal penal general y la ley antiterrorista en materia de protección de testigos, lo cual sienta un precedente preocupante ya que el CPP contiene una norma de protección de “la *seguridad* del testigo” (art. 308), no de su *identidad*, aunque se contempla una sanción por la divulgación de la identidad cuando un testigo ha hecho uso del derecho a no responder la pregunta sobre su domicilio.

Se trata de un asunto que requiere de análisis por parte de la doctrina, aunque de partida llama la atención que, tal como la Corte Suprema cita la tramitación del Código Procesal Penal para fundar su tesis, durante la discusión parlamentaria de dicho Código, la norma original (por entonces, el art. 217) contemplaba la protección de la *identidad* del testigo, lo que se cambió precisamente por estimarse lesivo del derecho de defensa de un imputado. En otras palabras, en la época en que el Congreso Nacional debatía las normas sobre protección de testigos se dejó constancia de que dicha tutela debía alcanzar solo a “la *seguridad*” del testigo, pero no su “*identidad*”, pues ello afectaría seriamente el derecho de un imputado a interrogar al testigo (protegido). Lo anterior debiera llevar a los tribunales a interpretar de manera estricta las excepciones y no, como parece hacerlo la Corte, con carácter expansivo.¹⁴

El fallo de la Corte Suprema había generado expectación, además, porque se dictaba después de las modificaciones a la ley antiterrorista que se hicieron en 2010, tras la huelga de hambre de ese año. En efecto, en octubre de 2010 se publicó la Ley 20.467 que tenía por objeto adecuar la legislación antiterrorista “a los estándares internacionales existentes en la materia”,¹⁵ para lo cual se eliminó la presunción de comisión de delito terrorista, se modificó la definición del artículo 1º y se dispuso la posibilidad de que el defensor interrogara al testigo protegido con el objeto de determinar “su credibilidad o acreditación y a esclarecer los hechos sobre los cuales depone, siempre que dichas

¹³ Corte Suprema, sentencia del 3 de junio de 2011, Rol 2921-11, considerando 31.

¹⁴ Ver Cristián Aguilar, *Código Procesal Penal comentado y concordado. Breves reseñas jurisprudenciales*, Santiago, Metropolitana, 2001, p. 660.

¹⁵ “Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que modifica disposiciones de la Ley 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad”, Mensaje 280-358/, 12 de septiembre de 2010.

preguntas no impliquen un riesgo de develar su identidad” (nuevo art. 18, inciso final, de la ley 18.314), entre otras modificaciones.

Al fallar la Corte Suprema asimilando las reglas de protección de seguridad de un testigo del Código Procesal Penal con las normas sobre protección de identidad de la ley antiterrorista, quedaban en entredicho los objetivos que manifestaba la ley que modificó este estatuto especial. Más aun después de que los fundamentos de la condena del tribunal de Cañete descansaran de modo muy significativo en el testimonio de un testigo protegido. Si bien los estándares internacionales autorizan la protección de testigos para casos graves y calificados, también son claros en limitar su uso, de manera que las condenas no se obtengan única o preferentemente mediante estos recursos procesales.

2.2 La instalación de la Comisión de Derechos del Pueblo Mapuche

Tras el fallo de la Corte Suprema, los comuneros condenados no depusieron su huelga; solo lo hicieron cuando se constituyó una comisión que estudiaría las reformas necesarias para que la ley antiterrorista se adapte de una vez a las exigencias que imponen los estándares internacionales sobre derechos humanos. Esta mesa de trabajo, denominada “Comisión de Derechos del Pueblo Mapuche”, tiene el mandato de evacuar un informe con recomendaciones para los poderes políticos, y se instaló en julio de 2011 conformada por la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Lorena Fries; el arzobispo de Concepción, monseñor Fernando Chomalí; el obispo auxiliar de Concepción, monseñor Pedro Ossandón; el padre José Fernando Díaz, de la Comisión Nacional de la Pastoral Indígena Zona Sur; Natividad Llanquileo y Millaray Garrido, voceras de los presos mapuche, y Pamela Pessoa, pareja de Héctor Llaitul.

Como se ha insistido en numerosas versiones de este *Informe*, se trata de una materia del más alto interés desde el punto de vista de los estándares internacionales que obligan a Chile. Por ello, en su informe presentado en septiembre de 2010, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, dedicó una sección especial a ello, donde señala que el

... proceso de revisión y modificación de la legislación antiterrorista debe tomar nota del consenso internacional sobre lo que constituye el terrorismo, y que se excluya explícitamente las infracciones o delitos cometidos en el contexto de reivindicaciones legítimas de los pueblos indígenas, y que además se considere la posibilidad, como ha recomendado el anterior Relator Especial, de brindar alguna forma de amnistía para personas indígenas procesadas por realizar actividades sociales y/o políticas en el

marco de la defensa de las tierras indígenas; al respecto, dicho acto puede constituir una señal de buena fe por parte del nuevo Gobierno con el fin de generar confianza y poder avanzar hacia un nuevo trato entre el Estado y el pueblo mapuche.¹⁶

Al cierre de este *Informe* la Comisión había sesionado en dos ocasiones, en Concepción, instancias en que se escucharon exposiciones de Jorge Contesse, del Centro de Derechos Humanos UDP, y José Miguel Vivanco, de Human Rights Watch. Las conclusiones a las que arribe serán analizadas en el *Informe 2012*.

3. SEGUIMIENTO DE CASOS DE VIOLENCIA POLICIAL EN LA ARAUCANÍA

A continuación se repasa el estado de los casos de grave violencia policial en la Araucanía que culminaron con la muerte de Matías Catrileo y Jaime Mendoza, asesinados en enero de 2008 y agosto de 2009, respectivamente.

3.1. El caso de Matías Catrileo Quezada

Como se documentó en el *Informe 2010*, la familia del joven Matías Catrileo (muerto en enero de 2008 durante la toma del fundo Santa Margarita de Vilcún, de propiedad del empresario Jorge Luchsinger) dedujo un recurso de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia de la Corte Marcial de Valdivia, que aumentó a tres años y un día la condena que había impuesto el tribunal militar de Temuco, de dos años de presidio con pena remitida, por el delito de violencia innecesaria con resultado de muerte. Cabe recordar que el fiscal militar de Temuco había solicitado una pena de diez años en contra del funcionario de Fuerzas Especiales de Carabineros Walter Ramírez, quien fue absuelto por la investigación interna de la policía uniformada. Al cierre de este capítulo, la causa estaba en tabla para ser alegada ante la Corte Suprema, pero aún no era revisada.

3.2. El caso de Jaime Mendoza Collío

Jaime Mendoza Collío también fue asesinado por un balazo disparado a su espalda en el marco de un operativo desplegado por Carabineros. Participaba de la toma del fundo San Sebastián, de propiedad de Sergio González Jarpa, en las cercanías de Collipulli, provincia de Malleco. Carabineros alegó que el funcionario del GOPE acusado de efectuar

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos ONU, *Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya, Addendum, A / HRC/15/37/Add.1*, 15 de septiembre de 2010, párr. 158 (referencias omitidas).

los disparos, Patricio Jara Muñoz, había actuado en legítima defensa, pero esta tesis quedó desacreditada cuando la Corte de Apelaciones de Temuco sobreseyó la causa por homicidio frustrado en contra de Jara, en agosto de 2011, quedando firme la comisión del delito.

En diciembre de 2010, la fiscalía militar de Angol propuso una pena de quince años para el funcionario policial, condena que deberá determinar el tribunal militar de Valdivia, al quedar descartada la posibilidad de una legítima defensa. Pero además, autoridades y líderes cercanos a los problemas de violencia policial que se viven en la Araucanía han llamado la atención sobre la necesidad de determinar responsabilidades más allá de las responsabilidades directas involucradas. Así, por ejemplo, el sacerdote coordinador de la pastoral católica mapuche de la zona sur, Fernando Díaz, ha señalado que es necesario que el jefe de la IX Zona de Carabineros de La Araucanía, general Iván Bezmalinovic, responda de este hecho, tomando en consideración que él estuvo a cargo del operativo donde fue muerto Mendoza.¹⁷

4. EL PUEBLO RAPANUI: UNA PRIMERA MIRADA A SUS DERECHOS

En esta sección el *Informe* busca dar cuenta, por primera vez, de la situación de derechos humanos del pueblo rapanui, habitantes originales de Isla de Pascua y uno de los nueve pueblos indígenas de Chile,¹⁸ tema que requiere de la atención de la ciudadanía y los órganos públicos. A partir de los hechos acaecidos durante el período, entonces, examinaremos la situación general, que ha determinado para este pueblo indígena una desventajosa posición social.

En agosto de 2010, miembros del pueblo rapanui comenzaron ocupaciones pacíficas en edificios públicos y privados de Hanga Roa, la capital de la isla. Las ocupaciones –o reivindicaciones, como preferimos llamarlas en este *Informe*, puesto que constituyen reclamaciones sobre terrenos fiscales que las familias antiguamente habrían poseído– se efectuaron como medida de presión para exigir el reconocimiento de derechos de propiedad ancestral sobre las tierras en que se emplazan dichos edificios. La acción incluyó al Hotel Hanga Roa, de propiedad privada, puesto que las tierras donde se asienta fueron enajenadas por el Estado a particulares sin consentimiento del clan Hito Rangí, al que pertenecían en tiempos pasados.

Esta situación se mantuvo hasta diciembre de 2010, cuando personal de Fuerzas Especiales de Carabineros realizó violentos desalojos que culminaron con el del Hotel Hanga Roa en febrero de 2011. La acción policial

¹⁷ Biobiochile.cl, “Mapuche recuerdan muerte de comunero Jaime Mendoza Collío a manos de carabinero”, 12 de agosto de 2011.

¹⁸ Según el censo de 2002, el pueblo rapanui lo compone una población estimada de 4.647 personas, de las cuales alrededor de la mitad vive en Isla de Pascua.

dejó a numerosos rapanui heridos, lo que motivó la reacción de la comunidad nacional e internacional, mediante reclamos a organismos internacionales, comunicados de prensa y protestas, entre otras acciones.

Junto con ello, en años anteriores han sido causa frecuente de conflictos entre la comunidad rapanui y el Estado las demandas locales para que se regule la migración continental y extranjera a la isla, se cree un Estatuto Especial sobre Isla de Pascua, se garantice la protección del medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio arqueológico, o se discuta el destino de los recursos provenientes del Parque Nacional Rapa Nui. Así, por ejemplo, en agosto de 2009 ocuparon el aeropuerto de Mataverí (la principal forma de acceso a la isla), exigiendo respuestas y soluciones a estas peticiones.

La prensa chilena informó profusamente sobre las ocupaciones, los lugares reivindicados, algo menos sobre los desalojos, y casi nada sobre las causas históricas que llevaron a esta situación. Poco o nada se ha dicho sobre el trasfondo de estos hechos –por ejemplo, sobre la política de marcado sello colonialista desarrollada por el Estado chileno en la isla a contar de 1888, año de su anexión–, por lo que el *Informe* pretende aportar con información en ese sentido, incorporando la situación del pueblo rapanui en este reporte anual sobre derechos humanos.

4.1 Antecedentes históricos

La historia del pueblo rapanui hasta el momento actual es sin duda una de graves violaciones a sus derechos humanos, consagrados en la legislación chilena y en los tratados internacionales ratificados por Chile, en especial el Convenio 169 de la OIT.

Isla de Pascua, o Rapa Nui, poblada originalmente por tribus provenientes de la Polinesia, fue redescubierta en 1722 por el navegante holandés Jakob Roggeveen, y desde ese año ha contemplado el arribo constante de exploradores, aventureros, misioneros y empresarios, lo que ha marcado fuertemente su devenir.¹⁹ En 1868, junto con los primeros misioneros llegó el francés Jean-Baptiste Dutrou-Bornier, quien mediante compras fraudulentas de tierras a los nativos transformó la isla en una gran estancia ovejera, la que perduró por casi cien años bajo la administración de sucesivos empresarios, pero fundamentalmente por la Compañía Explotadora de Isla de Pascua (CEDIP), de propiedad de la compañía británica Williamson, Balfour y Cía.

¹⁹ Entre junio de 1862 y agosto de 1863 hubo una oleada de incursiones esclavistas peruanas, en la que participaron al menos veinte barcos. Los capturados, entre los que se encontraban importantes portadores de la cultura ancestral, fueron deportados y obligados a trabajar en Perú. Los pocos que pudieron regresar (no más de quince personas) llevaron consigo la viruela y la tuberculosis, debido a lo cual el pueblo rapanui estuvo a punto de desaparecer. En 1877, misioneros del Sagrado Corazón calcularon que quedaban solo 111 personas de las casi 10 mil que hubo hasta antes de la llegada de los europeos.

A finales del siglo diecinueve los isleños fueron privados de libertad por la CEDIP y confinados, cercados por un muro de piedra, en el poblado de Hanga Roa, antecedente fundamental del despojo posterior de todos sus derechos sobre sus territorios ancestrales.²⁰

En 1888, mediante un “Acuerdo de Voluntades”, se anexó la isla a Chile.²¹ El acuerdo establecía la cesión de soberanía de la isla en favor del Estado chileno, comprometiéndose este a entregar educación y desarrollo a los isleños, que mantenían su derecho de propiedad sobre el territorio. Pero solo en 1917 el Estado chileno se hizo definitivamente presente en Pascua, y lo hizo a raíz de las denuncias de maltrato a los isleños por la CEDIP. Ese año se publicó la Ley 3.220, por la cual Isla de Pascua pasó a depender de la Dirección del Territorio Marítimo de Valparaíso. En 1933, el Estado de Chile inscribió la propiedad de las tierras de Rapa Nui a nombre del fisco, fundado en lo dispuesto en el artículo 590 del Código Civil, sin que los rapanui pudieran ejercer nunca su derecho a oposición.²² Durante todo este tiempo el Estado chileno fue renovando un contrato de arriendo con la CEDIP (y luego con la compañía que legalmente la reemplazó, Williamson, Balfour y Cía), contrato que finalmente expiró en 1952.

Entre 1953 y 1965 Isla de Pascua estuvo gobernada únicamente por la Armada chilena. Los abusos continuaron, y el muro que mantenía relegados a los rapanui en un sector de la isla no fue derribado. Así, entre 1888 y 1966, la población indígena fue vulnerada en sus derechos fundamentales: no tenían nacionalidad, debían realizar trabajos forzados en favor de la Armada (“Lunes Fiscales”), fueron sometidos a reclusiones y castigos, y se les prohibía circular libremente por la isla, viajar fuera u obtener un pasaporte.²³

En 1926 se estableció formalmente a través de títulos provisorios la práctica de entregar tierras a los isleños, ya fuera una parcela matrimonial de cinco hectáreas para su explotación, o sobre los terrenos que una familia ya utilizaba en el sector de Hanga Roa.

20 La sociedad antigua, que se caracterizó por su territorialidad, demarcaba divisiones específicas entre los diez clanes (*mata*) y sus linajes (*ure, pae a o ivi*), que se agrupaban a su vez en dos grandes facciones, *Ko tu'u 'Aro o te Mata Nui*, y *Ko Tu'u Hotu Iti o te Mata Iti*, repartidas por toda la superficie de la isla. La disposición del territorio correspondería a un patrón de uso colectivo en que el criterio más relevante era que efectivamente se hiciese uso productivo de las tierras.

21 Según consigna el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas de 2003, “el 9 de septiembre de 1888, se firma un documento de cesión –*Vaai Honga Kaina*– y una proclamación –*Vananga Haake*–, ambos redactados en español y en una mezcla entre rapanui y tahitiano antiguo (...). El texto en rapanui/tahitiano difiere en algunos puntos sustanciales con el escrito en español. Este último habla de cesión de tierras, sin embargo en el texto rapanui se usa el concepto de *mau te hoa kona*, “amigo del lugar” (...). No se habla de ceder tierras o su propiedad.

22 La inscripción se replicó en 1966 en el Conservador de Bienes Raíces de Isla de Pascua.

23 La razón del confinamiento era la posibilidad de que estos viajes introdujeran la lepra en Chile continental. La lepra llegó a la isla desde Tahití alrededor de 1888 y por décadas los enfermos vivieron aislados, en un leprosario construido en 1917 y remodelado en 1950. La enfermedad se erradicó de Isla de Pascua alrededor de 1980.

Posteriormente, tras una revuelta comandada por el joven profesor Alfonso Rapu,²⁴ se dictó la “Ley Pascua” (Ley 16.441 de 1966), que creó el Departamento en la Provincia de Isla de Pascua. Al amparo de esta ley los rapanui finalmente consiguieron ciudadanía chilena, se liberaron los límites de asentamientos en la isla y se les permitió viajar.

Desde ese mismo momento los rapanui comenzaron a reclamar la restitución de sus territorios, exigiendo el establecimiento de mecanismos que reconocieran sus tradiciones ancestrales de uso de la tierra y herencia.

Junto con ello, para el establecimiento de los nuevos servicios públicos chilenos algunos rapanui entregaron, prestaron o donaron, bajo promesa de futuras compensaciones, terrenos que se les habían asignado mediante títulos provisorios por la Armada o basados en derechos ancestrales, en el poblado de Hanga Roa. Así se construyó todo el centro cívico, las oficinas y viviendas para los funcionarios y el Museo Antropológico, entre muchos otros edificios públicos. Estos son los hechos fundantes de los conflictos actuales, pues los descendientes de quienes participaron en aquellas cesiones hoy solicitan que finalmente se les compense por las traspasos realizados.

En 1979 se dictó el Decreto Ley 2.885 que establece la donación de la tierra y la transferencia en títulos de dominio gratuitos e individuales a los poseedores regulares de los territorios. Mediante este mecanismo (por primera vez en la historia de Isla de Pascua se entregarían títulos de dominio a individuos del pueblo rapanui) el gobierno de entonces pretendió legitimar el dominio fiscal sobre las tierras isleñas, e insertar el sistema de propiedad privada y de mercado en la comunidad.

Todas estas circunstancias generaron resistencia entre la comunidad local a la administración fiscal del territorio, y es así que existe un discurso público contra la adquisición de títulos de dominio; sin embargo, a pesar de que muchos rapanui han expresado su descontento con el sistema de propiedad privada,²⁵ puesto que significa reconocer la titularidad fiscal sobre los territorios de la isla, en la práctica cada día se van inscribiendo más títulos de dominio individuales. Los rapanui que se han insertado en el modelo económico vigente y las necesidades económicas, así como la creciente inversión extranjera en la isla –que requiere seguridad en el dominio de la tierra para poder invertir–, explican que hoy el 13,65% del total de las tierras de Isla de Pascua se encuentre en manos rapanui bajo la forma de títulos de dominio.²⁶

24 La historia de Rapa Nui consigna varios episodios emblemáticos de levantamientos contra la autoridad; el de la actualidad podría considerarse uno más de ellos.

25 En una comunicación personal, Alberto Hotus dice que este descontento fue el antecedente fundamental para la creación del Consejo de Ancianos de Rapanui.

26 Al amparo del DL 1.939 de 1977, existen hoy dos grandes extensiones de terreno fiscal. La primera corresponde al Parque Nacional Rapa Nui, que ocupa cerca del 42% de la superficie de la isla (6.900 ha aprox.) y es administrado por la Corporación Nacional Forestal. La segunda co-

En 1993 se aprueba la Ley 19.253, conocida como la Ley Indígena, que establece que solo miembros del pueblo rapanui pueden ser propietarios de la tierra en Isla de Pascua. Además, consagra normas particulares relativas al pueblo rapanui en los artículos 66 y siguientes. El artículo 67 crea la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA), en la que radica una serie de funciones, destacando su participación en la regularización de las tierras. La misma ley señala que son rapanui o pascuenses los miembros de la comunidad originaria de Isla de Pascua y los provenientes de ella que cumplan con los requisitos exigidos por las letras a) o b) del artículo 2º de la Ley 19.253 (se elimina la letra c), es decir, la autoidentificación a diferencia del resto de los pueblos indígenas de Chile). La experiencia en la aplicación de esta ley ha demostrado que sus contenidos son de difícil implementación en el contexto de la isla, pues impone una serie de elementos ajenos a su modo de vida tradicional, como la necesidad de pertenecer a comunidades o asociaciones para optar a beneficios sociales o tierras, cuando en la realidad isleña no existen estas agrupaciones, sino más bien un solo pueblo que comparte el mismo territorio, la totalidad de la isla.

4.2 Situación actual

Isla de Pascua posee una superficie de 16.600 ha, de las cuales unas 2.266 ha (un 13,65%) se encuentran en uso o tenencia por parte de la etnia rapanui, situación originada principalmente en títulos provisorios otorgados por la Armada de Chile durante su administración (1917-1965) y en actas de radicación del Ministerio de Bienes Nacionales a partir del año 1966. De esta manera, la distribución de la tierra en Isla de Pascua quedaría configurada de la siguiente manera: del total de la superficie de la isla, el 13,61% se encuentra en manos de naturales rapanui bajo la forma de títulos de dominio,²⁷ más del 70% se encuentra bajo administración fiscal, y el 13,59% se encuentra en posesión o tenencia de naturales rapanui sin título otorgado por el Estado.²⁸

En numerosas entrevistas a la comunidad rapanui y sus organizaciones representativas,²⁹ es frecuente escuchar críticas a dicho estado de cosas puesto que muchas de las tierras entregadas en dominio han

rresponde al fundo Vaitea, que ocupa aproximadamente el 28% de la superficie de la isla (4.600 ha aprox.) y es administrado actualmente por SASIPA, una filial de la Corfo.

²⁷ De la cifra total de títulos, el 9% se ha entregado durante el periodo 1990-2005, el que incluye la denominada primera etapa de restitución de tierras a la etnia rapanui, con 252 títulos de dominio en zonas rurales, otorgados en el proceso de parcelación 1998-2000

²⁸ Ministerio de Bienes Nacionales, Oficina Provincial de Isla de Pascua, "Informe", noviembre de 2010.

²⁹ Actualmente, la ley indígena reconoce dos instituciones representativas, la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) y el Consejo de Ancianos. Sin embargo, la comunidad también considera representativas las organizaciones del Parlamento Rapanui y la organización de mujeres Makenu Reo Rapa Nui.

sido vendidas a un número reducido de rapanui más privilegiados económicamente, y porque otras tierras han sido objeto de transacciones con continentales o extranjeros para establecer hoteles u otros servicios, vulnerando las normas establecidas por las legislaciones mencionadas. Junto con ello, la creciente demanda por entregas de terreno, el crecimiento sostenido de la población rapanui, lo vulnerable del ecosistema y lo reducido de la superficie de la isla hacen urgente una decisión colectiva y consultada sobre los destinos del territorio, de una forma que permita asegurar su acceso a las generaciones futuras, el respeto por el medio ambiente y el resguardo de la riqueza arqueológica de la isla, fuente principal de ingresos de la mayoría de los habitantes por medio del turismo.

El Ministerio de Bienes Nacionales, principal representante del Estado en la isla, tiene disponible desde hace años 900 hectáreas del fundo Vaitea para desafectar; se trata de una asignación pendiente y postergada por sucesivos gobiernos, que hoy parece más urgente por la contingencia actual, pero de la cual no se ha informado ningún avance. Además, conforme al Convenio 169 de la OIT, cualquier decisión al respecto debiera ir acompañada de consulta previa.

Desde la suscripción del Acuerdo de Voluntades en 1888 a la fecha, la legislación y la política pública chilena no han posibilitado la restitución a los rapanui de sus tierras ancestrales. Es de esperar que, conforme a los lineamientos del derecho internacional vigente aplicable a estos pueblos, se logren establecer mecanismos efectivos y respetuosos de restitución de la propiedad ancestral en Rapa Nui.

4.3 El diálogo

En reacción a las reivindicaciones, el Gobierno propuso la creación de cuatro mesas de trabajo integradas por funcionarios del Gobierno y miembros del pueblo rapanui tendientes a dar solución a cuatro puntos específicos: la demanda de tierras –lo que incluía evaluar la situación de las tierras ocupadas–, los problemas de inmigración, el Estatuto Especial y la elaboración de un plan de desarrollo para la isla. Fue en este contexto que en octubre de 2010 el Gobierno anunció un Plan de Desarrollo de Isla de Pascua, así como fondos para su financiamiento, y la figura de un Comisionado Presidencial para Isla de Pascua, entre otros anuncios que detallaremos. Miembros del pueblo rapanui cuestionaron públicamente el plan por incorporar presupuestos ya comprometidos, como los 14.800 millones de pesos en ejecución para el Hospital de Hanga Roa y los 80.000 millones de pesos destinados a la conservación de la pista del aeropuerto; así también se objetó la falta de consulta de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT.

Cabe agregar que hoy se encuentran en el Parlamento dos iniciativas legales relacionadas. La primera establece el Estatuto Especial de

Gobierno y Administración para el territorio de la Isla de Pascua. El proyecto, ingresado en julio de 2008, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 126 bis de la Constitución, está paralizado en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados (Boletín 5940-06) y no cumple con las expectativas de la comunidad sobre un Estatuto que entregue mayor autonomía al pueblo rapanui, en especial respecto de la administración de los recursos naturales y arqueológicos de la isla. Por ello, uno de los puntos del Plan de Desarrollo presentado en octubre de 2010 es el retiro del proyecto de ley y su remplazo por uno nuevo, que “considerará un nuevo gobierno para la isla, con espacio de autonomía y, lo más importante, recogiendo aspectos de la cultura rapanui. Lo dotaremos con personalidad jurídica y patrimonio propio”.³⁰ A la fecha, sin embargo, el proyecto no ha sido retirado y no se aprecian avances para la formulación de un nuevo proyecto de ley.

Un segundo proyecto de ley (Boletín 6756-07), que modifica el artículo 126 bis de la Constitución, sobre los territorios especiales de Isla de Pascua y archipiélago Juan Fernández, introduce la posibilidad de restringir los derechos de permanencia, residencia y libre circulación hacia dichos territorios debido al interés público por resguardar estos lugares, que han sido declarados parques nacionales y que poseen “naturaleza, condiciones y características particulares y únicas”.³¹ Fue aprobado en el Senado, pero a la fecha se encuentra en revisión en la Cámara de Diputados y sin que se aprecien avances en su tramitación. Para después de que se apruebe, el Gobierno comprometió el envío de un nuevo proyecto de ley que regule la inmigración, como también establecer una tasa de ingreso al Parque Nacional Rapa Nui. Tampoco se aprecian avances en esta materia.

En diciembre de 2010 el Ejecutivo entregó a algunas autoridades de la isla un resumen del informe final sobre las cuatro mesas de trabajo citadas, pero, a excepción de actas de las cuatro reuniones de la Mesa de Tierras, no existen actas ni documentos oficiales de las sesiones de las otras tres mesas de trabajo, ni de sus resultados.

En el informe del Ejecutivo se señala como resultados de las demás mesas la constatación de la necesidad de presentar proyectos legislativos, como un estatuto migratorio, del cual solo se mencionan sus lineamientos generales y sin haberlos consultado con el pueblo rapanui, conforme al Convenio 169 de la OIT. Esto ha generado una gran desilusión por parte de la comunidad rapanui, que esperaba contar con avances concretos en estas materias.

30 GobernacionIsladePascua.gov.cl, “Vicepresidente de la República anuncia millonaria inversión para Rapa Nui y da a conocer propuestas del gobierno para la comunidad”, 23 de octubre de 2010.

31 Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 126 bis de la Constitución Política, sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, N° 1487-357/, 28 de octubre de 2009, p. 1.

El 21 de febrero de 2011, el Gobierno entregó proyectos de soluciones a tres de los doce casos revisados en la Mesa de Trabajo de Tierras (caso Museo, Radio Faro y Emaza), que ya habían sido examinados por la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. En los demás procesos (Centro Cívico, Puna Pau 1, Puna Pau 2, Casa Oficiales de la Armada, Casa Funcionarios de la Armada, Aeropuerto, Casa Profesores, Centro Cultural y Tahai) se determinó que se requieren más antecedentes y que no es posible por ahora su solución.³² En agosto de 2011 el Ministerio de Bienes Nacionales entregó actas de radicación a las familias en los casos Museo y Radio Faro, por las que se hace entrega de un inmueble fiscal, donde el beneficiario se compromete a realizar algunas labores, como cercar, cultivar o construir para mantener en buen estado los terrenos.

4.4 Criminalización de la protesta rapanui

En forma paralela a esta vía de acción política –las mesas de trabajo y los proyectos de ley–, el Gobierno utilizó la criminalización para intentar poner término al conflicto, remitiendo primero cuarenta efectivos de Carabineros de Fuerzas Especiales en octubre, y luego otros noventa en diciembre, además de reforzar la dotación de la Policía de Investigaciones de la isla. Por su parte, el Ministerio Público designó un fiscal adjunto, específicamente para las causas penales derivadas de reivindicaciones territoriales. La defensa de los rapanui imputados es asumida por la única defensora pública de Isla de Pascua, exceptuando el clan Hito Rangui, que contó con defensa jurídica particular.

Entre todas las reivindicaciones de tierras ancestrales, el caso del Hotel Hanga Roa presenta la particularidad de la contraposición de intereses particulares y no solo fiscales. Su posesión hoy día se encuentra inscrita a nombre de la Sociedad Hotelera Interamericana S.A., que pertenece a la familia Schiess y tiene como antecedente una inscripción fiscal de 1933 y una serie de transferencias posteriores, con infracción del estatuto jurídico que regula las tierras de la isla.

En agosto de 2010 dicha sociedad hotelera interpuso un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en contra de la Intendencia de Valparaíso y del clan Hito Rangui, solicitando el desalojo del hotel, el que fue desestimado por sentencia del 11 de noviembre de 2010, y luego ratificado por la Corte Suprema el 14 de enero de 2011, en razón de existir causas civiles y penales donde se discute el fondo y por tratarse de un asunto que requería pronunciamiento de la autoridad política al existir reivindicaciones de territorios ancestrales.³³

32 Ministerio de Bienes Nacionales, "Propuestas en materia de tierras", 21 de febrero de 2011.

33 Corte de Apelaciones de Valparaíso, *Sociedad Hotelera Interamericana S.A. vs. Intendencia de Valparaíso*, Rol 343-2010, 11 de noviembre de 2010. Corte Suprema, *Sociedad Hotelera Interamericana S.A. vs. Intendencia de Valparaíso*, Rol 8996-2010, 14 de enero de 2011.

El Gobierno fue enfático en declarar que se trataba de un conflicto de particulares, y que no se incorporaría el caso en las mesas de trabajo creadas. Solo participaría en cuanto colaborador en el diálogo, promesa que fue incumplida, como se verá.

El 7 de septiembre de 2010, amparados en una orden judicial dictada por el juez de garantía de Isla de Pascua, Carabineros y la Policía de Investigaciones ingresaron en el Hotel Hanga Roa, desalojaron el lugar y de manera violenta tomaron detenidos a algunos ocupantes, incluidos niños y adultos mayores. Este hecho motivó la presentación de una solicitud de medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el Indian Law Resource Center, en representación de gran parte de los clanes rapanui, la que ingresó con el número MC-321-10. La situación es inédita en Isla de Pascua, al menos desde la vigencia de la Ley Pascua, y ha constituido un punto de tensión en la relación entre el Estado y el pueblo rapanui. Posteriormente, miembros del clan Hito Rangui volvieron a ocupar el hotel Hanga Roa.

El 3 de diciembre de 2010, Carabineros y la Policía de Investigaciones desalojaron una propiedad en el centro cívico de Hanga Roa, reivindicada por el clan Tuko Tuki, que había conducido sus reclamaciones a la Mesa de Tierras (a diferencia del clan Hito Rangui). En la acción resultaron diecisiete personas heridas, muchas con perdigones disparados por Carabineros. Los detenidos fueron trasladados a la comisaría de Mataverí y algunos heridos al hospital local. En una comunicación enviada por la ONG Observatorio Ciudadano al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, James Anaya, se denuncian malos tratos de Carabineros, uso excesivo de la fuerza y demora en la atención médica. Junto con ello, denuncian quemas de las banderas rapanui que flameaban en las reivindicaciones, por parte de los efectivos policiales.³⁴ Este hecho fue incorporado como antecedente en la referida solicitud de medida cautelar ante la CIDH. Cinco miembros del clan Tuko Tuki fueron formalizados por presuntos delitos de usurpación pacífica y violación de morada, y se encuentran con medidas cautelares de prohibición de acercamiento.

El 29 de diciembre de 2010, se vuelve a efectuar un violento desalojo, esta vez de la plaza Riro Kainga, ocupada por el Parlamento Rapa Nui y miembros de clanes, que culmina con varios heridos, diez detenidos y dos personas en prisión preventiva por ley de control de armas.

En enero de 2011, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, emite una declaración en la que señala que con fecha 10 de enero de 2011 ha recomen-

³⁴ Observatorio Ciudadano, "Llamamiento urgente. Objeto: Represión policial sobre pueblo Rapa Nui", comunicación del Sr. James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Temuco, 6 de diciembre de 2010.

dado al Estado de Chile terminar con la violencia policial en Rapa Nui, evitar nuevos desalojos, e iniciar “un diálogo de buena fe con representantes del pueblo rapanui con el fin de resolver, a la brevedad posible, los verdaderos problemas de fondo que explican la actual situación”. El relator señala a continuación

... que ello es particularmente acuciante en relación con el reconocimiento y garantía efectiva del derecho de los clanes rapanuis sobre sus tierras ancestrales, basado en su propia tenencia consuetudinaria, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, del cual Chile es parte, y otras normas internacionales relevantes.³⁵

Tras estos desalojos, la única reivindicación vigente era la del Hotel Hanga Roa, cuyas tierras son demandadas por el clan Hito Rangui. Los miembros de este clan estaban siendo investigados criminalmente por el delito de usurpación y se había fijado la audiencia de formalización y cautela de garantías para el 13 de enero de 2011. Esta se postergó para el 8 de febrero pero, dos días antes, el domingo 6 de febrero, en forma sorpresiva Carabineros decidió recurrir a sus facultades autónomas concedidas en los artículos 83 y 206 del Código Procesal Penal y, de madrugada, efectuó un violento desalojo del hotel por el delito de usurpación en flagrancia, tomando a dos mujeres detenidas, a las que luego dejó en libertad.

El 9 de febrero, el Ministerio Público formalizó a diecisiete miembros del clan Hito Rangui por usurpación ilegal de morada y violación de morada, además de un caso de amenazas. Sin embargo, la magistrada Nora Barrientos decretó la suspensión condicional del procedimiento, luego de percatarse de que existía un proceso civil que debía ser resuelto previamente. Dicho proceso civil había sido iniciado por la Sociedad Hotelera Interamericana en contra de Eddie Tuki, miembro del clan Hito Rangui, con el objeto de obtener la restitución del inmueble. La causa se tramita ante el Primer Juzgado Civil de Valparaíso, bajo el rol 2743-2010 (Isla de Pascua) y se encuentra en etapa de investigación.

Dos días antes, el 7 de febrero, la CIDH otorgó medidas cautelares en favor del pueblo rapanui en Isla de Pascua (MC 321/10), solicitando al Estado de Chile que cesara inmediatamente el uso de la violencia armada en la ejecución de acciones estatales administrativas o judiciales contra miembros del pueblo rapanui, incluyendo los desalojos de espacios públicos o de propiedad fiscal o privada; que garantizara que la actuación de agentes del Estado en el marco de las protestas y desalojos no pusiera en riesgo la vida o la integridad personal de los

35 Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 12 de enero de 2011.

miembros del pueblo rapanui; que informara a la CIDH en un plazo de diez días sobre la adopción de estas medidas cautelares y que actualizara dicha información en forma periódica.

El Estado de Chile procedió a informar en enero (antes del otorgamiento de la medida cautelar), febrero y junio de 2011, señalando que en ningún caso habría vulnerado los derechos fundamentales del pueblo rapanui, que es deber del Estado proceder al desalojo en todos los casos de usurpaciones ilegales, y que el “único motivo por el cual la policía ha debido emplear la fuerza en los operativos de desalojo de bienes fiscales o de uso público ocupados ilegalmente, es según lo que se ha informado, la oposición violenta de los individuos que participan en las ocupaciones”.³⁶

Además de las referidas medidas cautelares decretadas por la CIDH, y de la declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las acciones de criminalización y abuso policial suscitaron una serie de denuncias por parte del pueblo rapanui y sus representantes, entre ellas marchas, movilizaciones, denuncias por escrito ante la autoridad y presentación de acciones judiciales por abuso policial. Asimismo hubo reacción de otros actores, tales como visitas de parlamentarios y miembros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, y un informe de la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos.

Sorpresivamente, el 18 de febrero de 2011, a más de seis meses de iniciada la ocupación del hotel Hanga Roa, se anunció en el Palacio de La Moneda un acuerdo para zanjar el conflicto, que en su punto central contemplaba la transferencia de la propiedad –que incluye los terrenos y el complejo hotelero por US\$ 40 millones– de la familia Schiess a una fundación integrada por representantes de la comunidad rapanui. A cambio de esta cesión, el grupo gestor de este proyecto hotelero mantendría el derecho de explotación a partir de un derecho de usufructo por un plazo de treinta años. Según declaró el ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, el acuerdo prosperó gracias al “esfuerzo (...), generosidad y patriotismo” de la familia Schiess al entregar la propiedad del hotel al pueblo Rapa Nui.³⁷

Por su parte, en una declaración pública la familia Hito cuestionó el acuerdo anunciado por el ministro Hinzpeter, recalcando que esas tierras “fueron ilegalmente vendidas por el Estado, violando la Ley Pascua. El ministro, yendo más allá de lo que las prerrogativas que su investidura le confieren, se siente con el derecho de señalar plazos de la concesión y destino de las ganancias que el usufructo de nuestras tierras va a significar.

³⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos, Informes del 20 de enero, del 16 de febrero y del 10 de junio de 2011.

³⁷ Interior.gob.cl, “Ministro Hinzpeter anuncia acuerdo total en Isla de Pascua: Hotel Hanga Roa se traspassa a fundación dirigida por comunidad Rapa Nui”, 18 de febrero de 2011.

Esto, sin habernos preguntado nada”³⁸ Por ello el clan Hito Rangui propone que el Estado, basado en atribuciones que la Ley Indígena le confiere, expropie estas tierras a los inversionistas y se las devuelva.

De esta forma, entonces, el Estado toma parte en la resolución de un conflicto que se encuentra vigente en tribunales, transgrediendo las obligaciones consagradas en el Convenio 169 de la OIT en cuanto a asegurar la recuperación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Junto con ello, el Estado vulnera la Ley 19.253 al establecer un usufructo en un Área de Desarrollo Indígena (como es toda Isla de Pascua), lo que está prohibido. Por último, la decisión de ejercer un rol activo en esta materia es aun más cuestionable pues se realiza sin la consulta previa prevista en el Convenio 169, y sin la participación de los miembros del clan que reivindica dichos territorios.

En conclusión, el Gobierno chileno ha actuado en el pasado contraviniendo los derechos fundamentales de los rapanui, y ha continuado haciéndolo respecto de las actuales reivindicaciones de territorios, en especial considerando la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Por ello es urgente y necesario que el Estado, de conformidad a las normas de derecho internacional sobre derechos de los pueblos indígenas que se ha comprometido a respetar e implementar, se obligue a efectuar profundas reformas políticas y legislativas en relación con las demandas de los rapanui. Para ello es fundamental un acuerdo que respete el derecho a la autodeterminación y al territorio ancestral, en un diálogo de respeto y colaboración y no en un plano de supremacía colonial.

Existe hoy nuevamente una tensa calma en Rapa Nui, pues han sido desalojados todos los terrenos reivindicados por los clanes rapanui pero los conflictos de territorios y de inmigración, entre otros, sin un pronto acuerdo entre Estado y el pueblo rapanui no tardarán en reaparecer, como tantas veces en la historia de esta isla.

5. AUTODETERMINACIÓN Y DERECHOS INDÍGENAS

Uno de los aspectos centrales de una política indígena respetuosa de los más altos estándares internacionales es el derecho de autodeterminación, que está expresamente reconocido en la Declaración de la ONU de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas. Como se indicó en el caso del pueblo rapanui, se hace necesario que este elemento esté presente en la formulación de planes y políticas para la isla, pero lo cierto es que es aplicable a la situación de todos y cada uno de

³⁸ LaNacion.cl, “Clan Rapa Nui rechaza acuerdo por terrenos de hotel Hanga Roa”, 18 de febrero de 2011.

los pueblos indígenas de Chile. Por ello se revisarán las características centrales de este derecho tan importante como desatendido.

Cuando el Estado de Chile votó a favor de la Declaración de la ONU en 2007, el representante del Gobierno destacó los esfuerzos nacionales ya realizados en favor de los pueblos indígenas y expresó que “esta Declaración de las Naciones Unidas servirá para fortalecer esos esfuerzos nacionales”.³⁹ Entre los derechos incluidos en la Declaración que Chile se comprometió a promover y respetar está el derecho a la libre determinación indígena, reconocido explícitamente en el artículo 3 de la Declaración. Un año después, el Estado ratificó el Convenio 169 de la OIT, dando otro paso importante en la promoción de la autodeterminación indígena, que es uno de los principios rectores del Convenio.⁴⁰

El presente apartado subraya algunos de los obstáculos que han emergido en los últimos años en relación con la aplicación de este derecho en el país.⁴¹

El derecho a la libre determinación y los demás derechos que emanan de él son derechos colectivos, esto es, necesariamente deben ser ejercidos por un grupo. Por ello es que las instituciones indígenas tienen un rol clave, pues son las entidades que pueden tomar y ejecutar decisiones en nombre del colectivo; en este caso, los nueve pueblos indígenas reconocidos en Chile. El Convenio 169 y la Declaración de la ONU reconocen la importancia de las instituciones indígenas y protegen el derecho de estos pueblos a organizarse y formar sus propias instituciones.⁴²

Entre las barreras más sustanciales al ejercicio de la libre determinación, entonces, está la falta de reconocimiento para que los pueblos indígenas y sus comunidades se organicen de un modo que tenga pertinencia cultural. No obstante las garantías del derecho internacional, la ley chilena ha levantado obstáculos para que los pueblos indígenas creen y mantengan sus propias instituciones, lo que dificulta el ejercicio de sus derechos colectivos. Muchas organizaciones y comunidades indígenas han podido superarlas, pero estas barreras a la organización son uno de

39 Informe 2008, pp. 364-365.

40 Aunque a diferencia de la Declaración, el Convenio 169 no reconoce explícitamente el derecho a la libre determinación, el concepto de que los pueblos indígenas deben tener control sobre sus propias vidas y futuros está incorporado en el preámbulo, así como en los artículos 1, 2, 6, 7, 15, 17, 22, 23, 25, 27, 28 y 33, en que se utilizan los términos “consulta”, “participación”, “cooperación”, “responsabilidad” y “control” indígena. Ver S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, y S. James Anaya, *International Human Rights and Indigenous Peoples*, Nueva York, Aspen-Wolters Kluwer Law & Business, 2009.

41 Este informe, que es fruto de un año de trabajo y monitoreo de la implementación de la libre determinación en Chile, está basado en conversaciones con cientos de dirigentes indígenas, visitas a una decena de comunidades indígenas, seguimiento de debates legislativos y políticos, reuniones con funcionarios públicos, y en cientos de páginas de noticias e informes sobre los derechos indígenas en el país.

42 El derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propias instituciones se reconoce en los artículos 6.1.c y 8 del Convenio 169, así como en el artículo 5 de la Declaración de la ONU.

los problemas más importantes –y menos discutidos– para la concreción de los derechos indígenas en Chile. Aquí se destacan tres de esos obstáculos: (1) no se permite incorporar y reflejar valores y creencias ancestrales sobre estructuras de poder en las instituciones indígenas; (2) las instituciones indígenas enfrentan dificultades para planificar y actuar en el largo plazo, y (3) las instituciones indígenas no tienen financiamiento adecuado ni la oportunidad de ser autosostenibles.

5.1 Instituciones indígenas e identidad

A pesar de que el derecho internacional establece claramente el derecho de los pueblos indígenas a organizarse y crear sus propias instituciones según lo deseen, el derecho chileno no lo hace. La Ley Indígena establece dos formas de organización: la “comunidad indígena” y la “asociación indígena”. También establece los procedimientos para la formación de estas instituciones, y en el caso de las asociaciones, por la incorporación de la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, define estrictamente su estructura y funcionamiento. Típicamente son obligados a elegir una directiva, compuesta por un presidente, secretario y tesorero. Esta estructura legal rígida ofrece a los pueblos indígenas muy poca oportunidad para organizarse incorporando sus estructuras tradicionales y su cultura.

Si bien las instituciones indígenas son clave para el ejercicio de derechos colectivos, no cualquier institución funcionará. Para funcionar debe ser legítima desde la perspectiva del colectivo que pretende representar, y para ello tiene que nacer desde la visión de los pueblos indígenas, reflejar la identidad e incorporar los valores del pueblo que sirve y no ser impuesta por una entidad ajena, como el Estado.⁴³

Entonces, la cuestión de fondo para cualquier estructura organizacional es determinar cuáles son los valores de cada pueblo, principalmente en relación con la distribución de poder y la autoridad. Más de quinientos años de colonización y asimilación han hecho difícil para los pueblos indígenas identificar y definir hoy estos valores, en particular cuando se trata de una forma de organización más allá de una sola comunidad. No es raro que haya desacuerdos sobre cómo deben tomar decisiones *como pueblo*, y quién debe tomarlas. Por lo general no ha habido tiempo, espacio ni apoyo para que los pueblos indígenas puedan debatir estos temas internamente y así responder esta cues-

⁴³ Una serie de investigaciones norteamericanas sobre este tema demuestra que la estructura de organización o liderazgo no es efectiva en la práctica si no refleja la cultura y las necesidades de la comunidad. A esta conclusión, que es el resultado de más de dos décadas de trabajo con pueblos indígenas norteamericanos, llegaron el Harvard Project on American Indian Economic Development y el Native Nations Institute on Leadership, Management and Policy. Ver, por ejemplo, Miriam Jorgensen, ed., *Rebuilding Native Nations: Strategies for Governance and Development*, Tucson, The University of Arizona Press, 2007.

tión fundamental. En cambio, suelen verse forzados a organizarse de forma rápida y según las estructuras establecidas por el Estado, o bien arriesgar la pérdida total del control sobre su futuro. El caso de la consulta indígena relatado al comienzo de este capítulo, en que el Gobierno pone a disposición financiamiento para la organización de talleres internos, a condición de organizarse en base a la estructura estatal, es una buena muestra de ello. Sin embargo, el derecho a la libre determinación requiere más; implica que los pueblos indígenas deben tener la oportunidad de decidir por ellos mismos cómo organizarse, con la certeza de que sus derechos serán protegidos y plenamente respetados.

El tema es más complejo si se toma en cuenta que, aun si las comunidades indígenas logran acuerdos sobre sus valores e identidad, los requisitos rígidos del derecho chileno obstruyen la creación de instituciones con pertinencia cultural, así como modificaciones de instituciones existentes para que se alineen mejor con dichos valores. Por ejemplo, según la ley vigente, no existe una vía legal para la creación de organizaciones supracomunitarias, aun si tal estructura es una forma tradicional legítima.⁴⁴ Algunas comunidades se han agrupado a pesar de las restricciones legales, pero esa práctica es poco común dada la falta de claridad jurídica.

Además de las restricciones que tienen efectos en la organización en niveles superiores, la legislación nacional también impone limitaciones sustanciales a estructuras internas. Así, versan sobre cómo se seleccionan los líderes, sus responsabilidades, el período de su turno, quién toma ciertas decisiones y cómo ellas se toman dentro de la organización.⁴⁵ En esencia, el Estado ya ha tomado, *por los pueblos indígenas*, la mayoría de las decisiones centrales sobre cómo van a organizarse y actuar como colectivo.

Para decirlo de otra manera, según la ley vigente un número importante de comunidades indígenas son forzadas a organizarse de formas que no guardan relación con sus propios conceptos sobre la distribución de poder y autoridad. Por ejemplo, para muchas comunidades, el poder nunca estuvo concentrado en una sola autoridad elegida (por ejemplo, un presidente), sino que es compartido entre varias personas en un consejo, y las decisiones se toman por consenso y no por votación. En los casos en que el poder sí ha estado concentrado en una sola persona, no es poco común que esta posición de liderazgo sea vitalicia, desconociéndose la práctica de los períodos en el cargo o reelecciones. Tales desconexiones sobre la estructuración apropiada del poder tienen como consecuencia una pérdida de confianza en las actuales

⁴⁴ El artículo 36 de la Ley Indígena establece que “las asociaciones indígenas no podrán atribuirse la representación de las Comunidades Indígenas”.

⁴⁵ Según los artículos 36 y 37 de la Ley 19.253, las asociaciones indígenas tienen que cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

organizaciones indígenas por parte de la misma gente que deben servir. Y la falta de confianza tiene un efecto dominó que hace difícil la implementación de los derechos en la práctica.

Los requisitos formales establecidos en la ley chilena sobre el liderazgo indígena tienen también el efecto, negativo y asimilativo, de la fracturación de lealtades comunitarias. Aunque ello ocurre en comunidades indígenas a lo largo de todo Chile, se nota frecuentemente en el pueblo mapuche. En algunas comunidades existe un líder tradicional (que refleja los valores tradicionales del pueblo) y un presidente (que refleja las leyes y los valores chilenos respecto del liderazgo), y esta duplicidad ha llevado en no pocas ocasiones a la división. Es cierto que, según el principio de libre determinación, los pueblos indígenas tienen el derecho de separarse si así lo desean, pero en la mayoría de los casos estas divisiones son producto de las políticas del Estado.

Por otro lado, la falta de instituciones con pertinencia cultural no solamente crea problemas a los pueblos indígenas, sino también al Estado de Chile. Como ejemplo, véanse los esfuerzos del Estado por consultar con los pueblos indígenas durante el último año, relacionados con el requisito de que las consultas se realicen con las “instituciones representativas” de estos pueblos. En las últimas dos décadas, miles de comunidades y asociaciones indígenas se han constituido al amparo de la ley indígena; el problema es que ni el Estado ni los propios pueblos consideran estas entidades como las instituciones apropiadas o más representativas para los propósitos de consulta. Esta falta de claridad ha producido conflictos internos entre organizaciones indígenas, y ha dejado al Estado sin saber con quién debe consultar. Será imposible realizar una consulta que cumpla con los requisitos del derecho internacional hasta que los pueblos indígenas realmente puedan ejercer la libre determinación sobre las formas y estructuras de sus propias instituciones.

5.2 Instituciones indígenas y planificación de largo plazo

Los mismos estatutos que establecen las estructuras posibles de organización también definen limitaciones con respecto al período de liderazgo. Específicamente, en el caso de las asociaciones indígenas, que tienen que cumplir con la Ley 19.418, las directivas son sujetas a votación cada tres años, lo que significa que el liderazgo en su totalidad es propenso a cambios dramáticos en cada elección.⁴⁶ Tal requisito legal, impuesto por la legislación chilena, crea una barrera adicional para la implementación de los derechos indígenas porque inhibe a los pueblos indígenas de establecer objetivos y definir estrategias de largo plazo.

En primer lugar, la posibilidad de que todos los líderes cambien cada

⁴⁶ Ley 19.418, art. 19, explícitamente incorporado en el art. 36 de la Ley Indígena.

tres años crea problemas de estabilidad: se hace difícil para las comunidades y líderes planificar e implementar proyectos de más de unos años. Además, cuando se cambia el liderazgo de la organización, muchas veces se pierden no solamente los planes y visiones del pueblo, sino también las capacidades y el conocimiento de los líderes salientes. La severidad de estos efectos de la ley chilena dependerá de la cultura de cada pueblo; algunos han vivido por mucho tiempo con sistemas donde el liderazgo cambia con frecuencia, pues muchas veces dependen de otras instituciones para la proyección y mantención de los valores y la visión de largo plazo del pueblo. Sin embargo, otros valoran el liderazgo que se ejerce por toda la vida, y en estos casos las normas chilenas crean tensiones al obligar la instalación de nuevos líderes.

Algunas comunidades y organizaciones indígenas han empezado a inventar métodos para superar estos desafíos, dado que la ley chilena permanece sin cambios. Por ejemplo, en la comuna de San Pedro de Atacama, algunos sectores de la Reserva Nacional Los Flamencos son coadministrados por la CONAF y comunidades atacameñas de la zona. Para poder manejarlos con éxito, algunas comunidades han contratado administradores, quienes no cambian cuando el liderazgo de la comunidad sí lo hace.

5.3 Instituciones indígenas y financiamiento

Un tercer obstáculo a la implementación de los derechos indígenas tiene que ver con el financiamiento de las instituciones indígenas. Sin duda, el Estado de Chile ha invertido muchos recursos, principalmente a través de la CONADI, en programas y proyectos. Aunque esta inversión en muchos casos ha tenido resultados positivos, para la realización de la libre determinación todavía es necesario atender otro asunto relacionado. Dicho de forma sencilla: la libre determinación cuesta dinero. Cualquier iniciativa –construir una escuela, preservar el territorio, crear un programa de salud, celebrar una ceremonia tradicional, presentar un caso de litigio contra el Gobierno, y un sinfín de otras cosas– requiere financiamiento.

El financiamiento ofrecido por el Estado generalmente está ligado a un proyecto específico. Tal práctica ignora el hecho de que, además de realizar proyectos individuales, las instituciones indígenas requieren fondos generales que les permitan simplemente operar: para viajar a reuniones, arrendar una sala, ofrecer alimentación, para materiales y equipo, y para asistencia técnica y legal, entre otras cosas. La libre determinación no se trata solamente de proyectos, sino también de una oportunidad para crear un futuro elegido por la comunidad, y para ello esta necesita tener la capacidad de reunirse con frecuencia y avanzar en la dirección de su elección. En la actualidad, un obstáculo

principal es la falta de espacio y dinero para organizarse, planificar el futuro y desarrollar sus propias iniciativas y propuestas, aparte de aquellas promovidas por el Estado.

Tomar en serio la libre determinación, entonces, significa que las políticas necesitan ir más allá del mero financiamiento de proyectos indígenas. Significa que los pueblos tengan control sobre sus propias finanzas y que no sigan dependiendo del financiamiento del Estado. La independencia económica está estrechamente relacionada con la capacidad de ejercer la libre determinación. Y el apoyo del Estado es fundamental en este camino porque hoy, como se sabe, las personas indígenas destacan entre las más pobres en el país, y es necesario adoptar medidas para revertir esta tendencia.

Aunque son inusuales, existen algunos ejemplos de organizaciones indígenas que después de recibir un apoyo inicial por parte del Estado han logrado una cierta autosostenibilidad económica. Por ejemplo, hay varias organizaciones en la Región Metropolitana que han construido y mantienen *rukas*, edificaciones ancestrales que reflejan la identidad mapuche y donde pueden realizar actividades como cursos de idioma, talleres artesanales, ceremonias y rituales, y encuentros en general. Entre el trabajo voluntario de los socios, la venta de productos o alimentos tradicionales y la organización de eventos para privados, algunas de las *rukas* son autosostenibles, y por ende las organizaciones pueden programar libremente las actividades que desean realizar y qué quieren hacer con el dinero restante. Otro ejemplo, en una escala mayor, es la comunidad atacameña de Quito, en la comuna de San Pedro de Atacama, que administra un *pukará* al lado de su comunidad. Las ganancias de las entradas que cobran a los visitantes se invierten en mantener la administración del *pukará* y en la generación de puestos de trabajo para los miembros de la comunidad. También con ellas la comunidad puede ofrecer algunos servicios para su gente, por ejemplo el transporte de los adultos mayores para recibir atención médica, y algunas celebraciones culturales. En ambos ejemplos, las organizaciones siguen solicitando fondos del Estado o de ONG para eventos especiales o para expandir el proyecto, pero pueden mantener sus iniciativas con sus propios recursos. En breve, para sobrevivir y prosperar como organización o comunidad en el mundo actual, es necesario tener una cantidad mínima de dinero; la generación de estos recursos es clave para la libre determinación, esto es, para que los pueblos indígenas puedan determinar el futuro que quieren y crearlo.

No es posible identificar aquí todos los obstáculos que impiden la libre determinación indígena y la implementación de los derechos colectivos en general, por lo que se han destacado solo algunos de los más importantes. Son desafíos que no reciben mucha atención en los debates que se han producido en los tres años posteriores a la ratificación del Convenio 169, pero tienen un impacto fuerte sobre su concreción en la práctica.

El derecho a la libre determinación, y los derechos indígenas en general, son derechos colectivos que no pueden funcionar sin tener instituciones con pertinencia cultural y diseñadas *por los pueblos indígenas* que pretenden representar. Hoy las oportunidades para construir instituciones con tales características son muy restringidas. Sin embargo, a pesar de las restricciones, comunidades y asociaciones indígenas a lo largo de Chile han demostrado que son capaces de alcanzar espacios de autodeterminación, cuestión que da esperanza de que los obstáculos que persisten puedan ser eliminados.

RECOMENDACIONES

En atención a los diversos temas planteados en este capítulo, se recomienda:

1. Derogar el Decreto Supremo 124 que reglamenta el artículo 34 de la Ley Indígena.
2. Disponer un mecanismo para determinar las instituciones representativas de los pueblos indígenas para efectos de consensuar un procedimiento de consulta y avanzar así en espacios normativos de autodeterminación, de conformidad con los estándares internacionales.
3. Adecuar la legislación antiterrorista a los estándares internacionales, en especial determinando una definición de terrorismo estricta y exacta y restringiendo el uso de testigos protegidos, para no lesionar el derecho a defensa de los imputados.
4. Respecto del pueblo rapanui, estudiar, previa consulta, un estatuto que le entregue mayor autonomía, en especial respecto de la administración de los recursos naturales y arqueológicos de la isla.
5. El Ministerio del Interior debe preocuparse por que se determinen no solo las responsabilidades directas de funcionarios policiales en muertes de comuneros mapuche; es necesario que se determinen también las responsabilidades de los oficiales a cargo de los operativos.