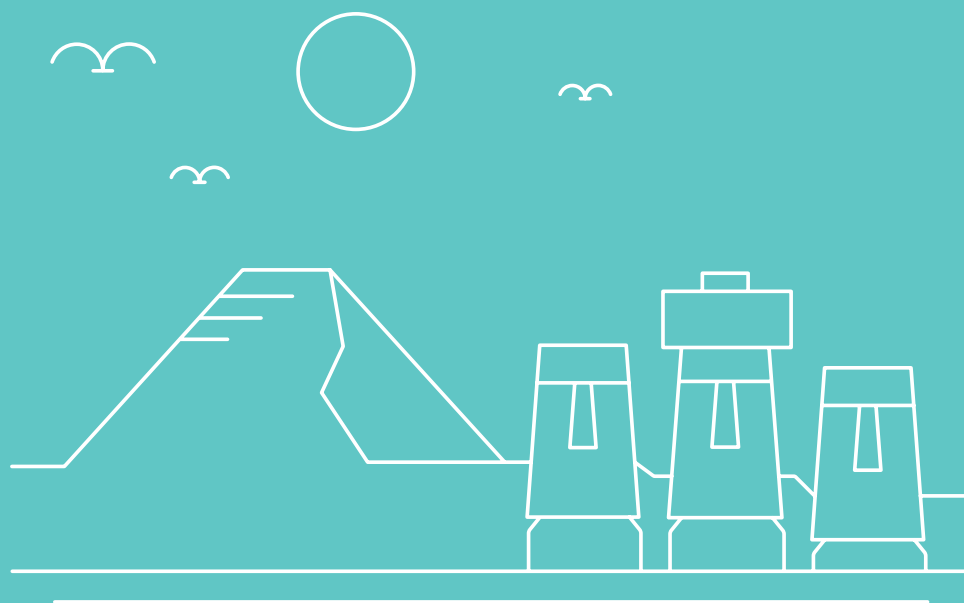


# Informe Misión de Observación

## Rapa Nui

*Región de Valparaíso*

06 al 08 de septiembre de 2015



Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos  
en la sesión extraordinaria N° 309, el 28 de junio de 2016.



# Informe Misión de Observación

## Rapa Nui

*Región de Valparaíso*

06 al 08 de septiembre de 2015



Colección Misiones de Observación  
Informe Misión de Observación Rapa Nui  
©Instituto Nacional de Derechos Humanos

*Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos*

Miguel Luis Amunátegui Monckeberg  
José Aylwin Oyarzún  
Carolina Carrera Ferrer  
Consuelo Contreras Largo  
Sebastián Donoso Rodríguez  
Lorena Fries Monleón  
Carlos Frontaura Rivera  
Roberto Garretón Merino  
Claudio González Urbina  
Sergio Micco Aguayo  
Manuel Núñez Poblete

*Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos*

Lorena Fries Monleón

*Integrantes de la Misión*

Consejero Manuel Nuñez  
Luis Torres

*Edición general de la colección, Unidad de Estudios y Memoria*

Dhayana Guzmán Gutiérrez  
Marcia Núñez Catalán  
Estephanie Peñaloza Carrasco

*Diseño editorial y diagramación*

Lebran (lebran.cl)

*Fotografías*

INDH y fuentes oportunamente citadas

*ISBN*

*RPI*

Santiago de Chile  
Diciembre de 2020

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

El objetivo de la ***Misión de Observación*** “**Rapa Nui**” fue constatar eventuales vulneraciones de derechos humanos que pudieran haberse suscitado en el contexto de reivindicación de los derechos de administración del Parque Nacional Rapa Nui, en particular respecto de los derechos a la consulta previa y el derecho a la libertad personal de los/las habitantes de la isla.

# Índice

|                        |   |
|------------------------|---|
| Mandato legal del INDH | 5 |
|------------------------|---|

## PARTE 1

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Mandato de la Misión de Observación | 6 |
|-------------------------------------|---|

## PARTE 2

|                                                      |   |
|------------------------------------------------------|---|
| La situación particular del Parque Nacional Rapa Nui | 9 |
|------------------------------------------------------|---|

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Antecedentes generales                                                                                                                                   | 9  |
| B. La administración del parque Rapa Nui frente a los estándares de derechos humanos                                                                        | 10 |
| Parques nacionales y derechos culturales, territoriales y medioambientales de los pueblos indígenas                                                         | 11 |
| Propiedad, uso y administración de los territorios comprendidos dentro de los parques nacionales                                                            | 12 |
| C. Conflicto sobre el parque y respuesta penal del estado                                                                                                   | 14 |
| Hechos acaecidos el día 15 de Agosto de 2015                                                                                                                | 14 |
| Nuevas detenciones y formalización de la investigación por el delito de Asociación Ilícita y otros                                                          | 15 |
| La reformatización de la investigación y el cambio de las calificaciones jurídicas                                                                          | 16 |
| Posibles vulneraciones de derechos humanos en la intervención punitiva del Estado en medio del conflicto por la administración del Parque Nacional Rapa Nui | 16 |
| Estándares de derechos humanos relativos al uso de la prisión preventiva relativos y a prohibición de la criminalización de la protesta indígena            | 17 |

## PARTE 3

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| Los derechos del pueblo Rapa Nui en las recomendaciones precedentes del INDH | 19 |
|------------------------------------------------------------------------------|----|

## PARTE 4

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| Conclusiones y recomendaciones | 21 |
|--------------------------------|----|



## 1. Mandato de la Misión de Observación

En el mes de agosto de 2015, representantes de la organización Parlamento Rapa Nui solicitaron formalmente al Instituto Nacional de Derechos Humanos realizar una visita en calidad de observador a Rapa Nui, dada la preocupación existente en la comunidad por la respuesta penal desproporcionada del Estado frente a la movilización social de dicha organización en el contexto de reivindicación de los derechos de administración del Parque Nacional Rapa Nui (actualmente a cargo de CONAF). Para estos efectos, los comisionados Rapa Nui de la Comisión para el Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) formalizaron, en el mes de marzo de 2015, una propuesta para la nueva administración del parque.<sup>1</sup> La propuesta contemplaba un proceso mediante el que pueblo Rapa Nui pretendía materializar su anhelo de administrar y gestionar los recursos arqueológicos legados de sus ancestros, potenciando de esta forma el rescate de la identidad cultural Maohi Rapa Nui.<sup>2</sup> Dicha propuesta animó a un grupo de dirigentes Rapa Nui a constituir el 10 de agosto de 2015 la comunidad indígena “Jefes de Clanes Ancestrales Territoriales Rapa Nui”, organización cuyo fin es, entre otros, la “administración, protección y preservación de la totalidad del Patrimonio Arqueológico existente en Isla de Pascua, tierras y aguas, incluyendo todos aquellos recursos que subyacen en el subsuelo del territorio y en subsuelo del mar”. En el proceso de negociación con CONAF no se llegó a acuerdo sobre algunos puntos de la propuesta, lo que generó el descontento por parte de un sector de la comunidad Rapa Nui, quienes decidieron iniciar de facto la administración del parque.

El día 15 de agosto de 2015 fueron detenidos dos dirigentes del Parlamento Rapa Nui, en el paso australiano, lugar de acceso a la Aldea Ceremonial de Orongo, al interior del Parque Nacional.<sup>3</sup> El Parlamento de Rapa Nui decidió organizarse con el fin de iniciar la administración autónoma del parque, para lo que desplegaron acciones de bloqueo de caminos y el cobro para el ingreso de los lugares arqueológicos. Producto de la acción, se detuvo a personas, las que fueron puestas a disposición del Juzgado de Garantía de Isla de Pascua, imputándoseles los delitos de desórdenes públicos y estafa. Por su parte, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) con fecha 17 de Agosto de 2015 interpuso en contra de los referidos dirigentes una querrela criminal por los delitos de exacción ilegal y estafa.<sup>4</sup>

Posteriormente, también en el mes de Agosto, el Ministerio Público formalizó a nuevos dirigentes y miembros del Parlamento Rapa Nui, decretándose en la audiencia del día 27 y 30 de agosto de 2015 su prisión preventiva, por constituir un peligro para la seguridad de la sociedad al ser imputados, entre otros, por los delitos de asociación ilícita, estafa, amenazas a la autoridad y desórdenes públicos.<sup>5</sup>

En virtud de todo lo anterior, y ante posibles vulneraciones de derechos humanos que conforman el mandato del INDH, y ante la preocupación de la sociedad civil del pueblo Rapa Nui, con fecha 31 de Agosto de 2015 el Consejo del INDH

1 Propuesta de nueva administración del Parque Nacional Rapa Nui (Ma’u Henua), Comisionados Rapa Nui, período 2011-2015, CODEIPA, marzo 2015, pp. 4 y 5.

2 *Ibíd.*, p 6.

3 Para más información puede acceder a <http://www.gobernacionisladepascua.gov.cl/noticias/detenidos-por-cobro-ilegal-de-entrada-en-parque-nacional-rapa-nui/>.

4 Para más información puede acceder a: <http://www.conaf.cl/conaf-presenta-querrela-criminal-contra-lideres-del-autodenominado-parlamento-rapa-nui/>

5 Ver <http://radio.uchile.cl/2015/08/16/parlamento-rapa-nui-acusa-detencion-de-su-presidente-leviante-araki>.



ordenó una misión de observación a la Isla de Pascua, la que se desarrolló entre los días 6 y 8 de Septiembre de 2015. Los objetivos de la misión fueron los siguientes:<sup>6</sup>

1. Recabar toda la información sobre la denuncia los hechos referidos con ocasión del conflicto que se generó a propósito de la administración del Parque Nacional Rapa Nui que pudiese impedir el goce y ejercicio de uno o más derechos de los integrantes del pueblo Rapa Nui.
2. Elaborar un informe sobre la visita y consignar las conclusiones y recomendaciones al Estado de Chile sobre los aspectos observados y su compatibilidad con los estándares de derechos humanos.

Para cumplir con el objetivo de la misión, desarrollada entre los días 6 y 8 de Septiembre de 2015, se definió una agenda amplia que permitiera recabar la mayor cantidad y diversidad de antecedentes sobre la situación denunciada. Con este propósito se realizaron numerosas entrevistas con los representantes de diversas organizaciones, tanto de organismos públicos como de agrupaciones de la sociedad civil e integrantes de la comunidad Rapa Nui. El detalle de las actividades se encuentra en el cuadro 1.

**TABLA 1**

**Entrevistas realizadas por el INDH**

| Entrevista | Nombre                    | Institución/Organización                     |
|------------|---------------------------|----------------------------------------------|
| 1          | Dirigientes e integrantes | Parlamento Rapa Nui.                         |
| 2          | Ivonne Calderón           | Makenu Re'o Rapa Nui.                        |
| 3          | Rafael Tuki               | Consejero Rapa Nui electo de Conadi.         |
| 4          | Ninoska Cuadros           | Jefa Provincial CONAF.                       |
| 5          | Sub-comisión              | CODEIPA.                                     |
| 6          | Marta Hotus               | Gobernadora provincial.                      |
| 7          | Raúl ochoa                | Fiscal Fiscalía Local de Isla de Pascua.     |
| 8          | María Fernanda Cornejo    | Jueza Juzgado de Garantía de Isla de Pascua. |
| 9          | Juan Pablo Moreno         | Defensoría Penal Pública.                    |
| 10         | Mayor Andrés Arenas       | Sexta Comisaría de Isla de Pascua.           |
| 11         | Pedro Pablo Edmunds       | Alcalde de Isla de Pascua.                   |
| 10         | Sebastián Molina          | Bienes Nacionales.                           |
| 11         | Pedro Pablo Edmunds       | Alcalde de Isla de Pascua.                   |
| 10         | Josefina Nahoe            | Cámara de Turismo.                           |

Para la elaboración de este Informe, el INDH en conformidad a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley N° 20.405, solicitó información mediante oficios al Ministro del Interior y Seguridad Pública, al Director Ejecutivo de CONAF y al Jefe Provincial del Ministerio de Bienes Nacionales.<sup>7</sup>

6 La aprobación de la Misión de Observación consta en el Acta de la Sesión N° 267 del Consejo del INDH, de fecha 31 de Agosto de 2015. La Misión se llevó a cabo entre los días 6 y 8 de Septiembre de 2015, y estuvo integrada por el Consejero Manuel Nuñez Poblete y el abogado de la Unidad jurídica Luis Torres González.

7 Oficio al Ministro del Interior y Seguridad Pública, de fecha 20 de octubre 2015, N° 612; la respuesta se realizó el 20 de noviembre del 2015 mediante la orden N° 2724. El Oficio CONAF, de fecha 20 de octubre 2015, N° 611, y la respuesta se realizó el 22 de diciembre del 2015 mediante la orden N° 769/2015. El Oficio Bienes Nacionales, de fecha 20 de octubre 2015, N° 613. La respuesta no fue proporcionada.

El INDH desea expresar sus agradecimientos a las instituciones, organizaciones, dirigentes y personas que recibieron a la delegación, así como a las autoridades y funcionarios/as públicos/as que sostuvieron reuniones y proporcionaron la información requerida.

## 2. La situación particular del Parque Nacional Rapa Nui

### A. ANTECEDENTES GENERALES

La Isla de Pascua se sitúa a 3.700 km. al oeste de la ciudad de Valparaíso. Tiene una superficie de 166 kms<sup>2</sup> o 16.600 hectáreas. De este territorio, solo 1.392 hectáreas corresponden a áreas urbanas, mientras que 7.130 hectáreas comprenden el Parque Nacional Rapa Nui<sup>8</sup>. Tal como se aprecia en la ilustración 1, el Parque recorre gran parte de la Isla, pasando por los sectores de Anakena, Poike, Rano Raraku, Orongo, Orito, Ahu Hanga, Puna Pau, Akivi y Rohio.

El Parque Nacional Rapa Nui es una unidad del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado de Chile, cuya finalidad es proteger y conservar el patrimonio natural y cultural de Isla de Pascua<sup>9</sup>. Fue creado legalmente en 1935 mediante el Decreto Supremo N° 103 del Ministerio de Tierras y Colonización.<sup>10</sup>

La Corporación Nacional Forestal (CONAF) se encuentra encargada desde el 20 de diciembre de 1973 de la administración, mantención y preservación del Parque Nacional Rapa Nui<sup>11</sup>. Para cumplir con su objetivo, en 1993 elaboró un Plan de Manejo del Parque Nacional Rapa Nui, basando su política de administración en los documentos que emanan del ordenamiento nacional sobre las áreas Silvestres Protegidas. En 1995, la UNESCO inscribe al Parque Nacional Rapa Nui como Patrimonio de la Humanidad<sup>12</sup>. Esto significa que el Parque tiene un valor mundial excepcional debido a las características culturales, arquitectónicas y esculturales que se concentran en Rapa Nui. Es deber del Estado conservar tanto la autenticidad como la integridad de los sitios arqueológicos del Parque, puesto que su conservación tiene un valor excepcional en la mantención de la integridad del paisaje.

En la actualidad, CONAF es la entidad encargada de las políticas de administración y conservación del Parque Rapa Nui. Para cumplir con dicho objetivo, su Plan de Manejo establece la creación e implementación de políticas de gestión para la protección y conservación del patrimonio arqueológico e histórico de Rapa Nui, la contribución y protección de la identidad cultural y la conservación de la biodiversidad.<sup>13</sup>

**IMAGEN 1** Parque Nacional Rapa Nui, sector Tahan. Fuente: INDH.



8 En la ilustración 1, es posible apreciar la superficie que ocupa el Parque Rapa Nui en la Isla de Pascua. La zona gris corresponde al Parque y la zona blanca al resto del territorio de la Isla.

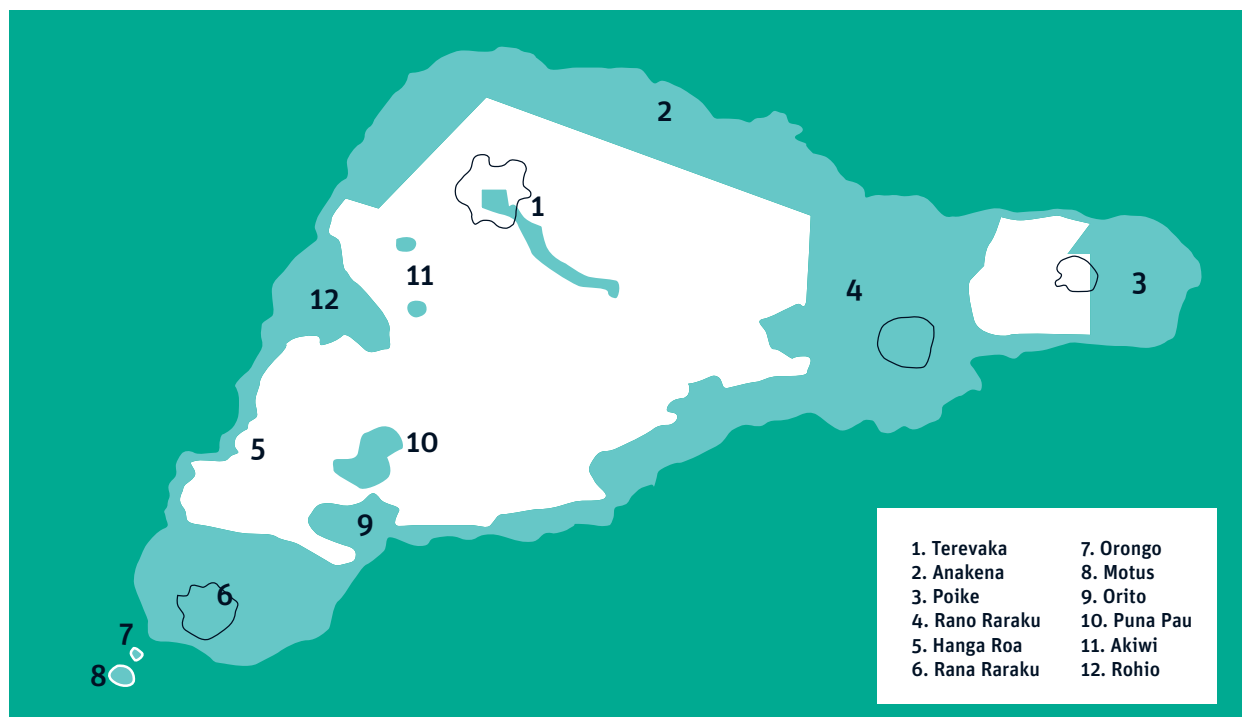
9 Plan de Manejo, Parque Nacional Rapa Nui. CONAF. 1997. Disponible en : [http://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382466339PNRapaNui.pdf](http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382466339PNRapaNui.pdf)

10 Publicado en el Diario Oficial el 16 de Febrero de 1935.

11 Para más información puede acceder a <http://www.conaf.cl/parques/parque-nacional-rapa-nui/>

12 Para más información de la situación del Parque como patrimonio de la humanidad puede acceder a <http://whc.unesco.org/es/list/715>

13 Plan de Manejo, Parque Nacional Rapa Nui. CONAF. 1997, cit n°6. Disponible en: [http://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382466339PNRapaNui.pdf](http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382466339PNRapaNui.pdf)



**ILUSTRACIÓN 1** Mapa territorial de la Isla de Rapa Nui. Fuente: Monumentos.cl

## B. LA ADMINISTRACIÓN DEL PARQUE RAPA NUI FRENTE A LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

Desde la perspectiva internacional, los parques nacionales se encuentran sujetos a un conjunto de convenciones internacionales ratificadas por Chile y que se encuentran vigentes. Entre las convenciones generales cabe destacar:

- La Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de América, DS N° 531 de 1967.
- Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, DS N° 259 de 1980.
- Convención sobre la Diversidad Biológica, DS N° 1963 de 1994.
- Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, DS N° 141 de 1975.
- El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Desde la perspectiva del derecho interno, el Parque Nacional forma parte actualmente del denominado Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. Este último “Sistema” se sustenta en una normativa fragmentaria y legalmente precaria. En efecto, la Ley N° 18.348 (Diario Oficial de 4 de enero de 1987) lleva décadas a la espera de entrar en vigencia y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas a que se refiere la Ley N° 19.300 en su artículo 34<sup>15</sup> no ha sido todavía creado<sup>16</sup>. El carácter asistemático del “Sistema” ha sido descrito por la propia Administración como “una notable dispersión y sobreposición de competencias; multiplicidad de marcos normativos, categorías y figuras de

14 El artículo 34 de la Ley N° 19.300 dispone “El Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluirá los parques y reservas marinas, con objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. La administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas”.

15 El 18 de junio de 2014 ingresó al Senado, en primer trámite constitucional, el Proyecto de Ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Boletín N° 9404-12). Mediante la Resolución Exente N° 5 de 8 de enero de 2016, el Ministerio de Medio Ambiente dio inicio a un proceso de consulta indígena respecto “las materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”.

protección; debilidad institucional asociada; escasez de recursos financieros y humanos destinados al tema”.<sup>17</sup>

El 18 de junio de 2014 ingresó al Senado, en primer trámite constitucional, el Proyecto de Ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Boletín Nº 9404-12). Mediante la Resolución Exenta Nº 5 de 8 de enero de 2016, el Ministerio de Medio Ambiente dio inicio a un proceso de consulta indígena respecto de “las materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. La consulta, sin embargo, no se efectuaría en la Isla de Pascua de acuerdo a la información sobre el proceso entregada por el Ministerio del Medio Ambiente.<sup>18</sup>

En el caso de Rapa Nui el Parque comprende una porción importante de territorio de la Isla que, por mandato legal, ha quedado sustraído a sus poderes generales de administración. Este estado de cosas es preocupante puesto que representa una eventual vulneración de los derechos colectivos del pueblo Rapa Nui sobre sus territorios y sobre su patrimonio cultural y espiritual.

## PARQUES NACIONALES Y DERECHOS CULTURALES, TERRITORIALES Y MEDIOAMBIENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La configuración de los parques nacionales se cruza con los derechos territoriales, culturales y medioambientales de los pueblos indígenas. El artículo 4.1 del Convenio 169 dispone que “Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”. A renglón seguido añade que “tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados”. Por lo tanto, no siendo la declaración de un Parque Nacional incompatible con los derechos territoriales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas, el contenido de las medidas que se adopten con relación a dichas áreas protegidas debe ser: (i) consultado previamente en conformidad con lo dispuesto en el art. 6º del Convenio, esto es frente a la susceptibilidad de afectación directa y (ii) ajustado a los deberes de respeto a los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de los pueblos indígenas, como asimismo respetando las instituciones de esos mismos pueblos (Convenio 169, art. 5).

Al respecto, la CIDH ha afirmado que “en algunos casos el establecimiento de áreas naturales protegidas puede constituir una forma de limitación o privación del derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales, derivada de la imposición unilateral, por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute por motivos de interés público, en este caso la conservación de la naturaleza”<sup>19</sup>. El mismo órgano también ha señalado “que es precisamente para armonizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas con los fines conservacionistas, que el

16 Ministerio del Medio Ambiente, División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad, “Las áreas protegidas de Chile. Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos”, Santiago, Mayo de 2011, pág. 2.

17 Ver <http://consultaindigena.mma.gob.cl/calendario-de-lugares-y-fechas/>

18 CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, OEA/Ser. L/V/II, 31 de diciembre de 2015, párr. 258

Estado debe llevar a cabo consultas libres, previas e informadas en las que se garantice la participación efectiva de los pueblos afectados”<sup>20</sup>.

Sobre el deber de consulta, la Contraloría General de la República ha reafirmado su procedencia al señalar en dos dictámenes sobre declaración de Parques Nacionales que ello no se habría realizado de acuerdo al procedimiento establecido<sup>21</sup>.

19 Ibid., párr.. 259.

20 Dictamen 10.855, 12 de febrero de 2014 y 7631 del mismo año.

21 Al respecto cabe señalar que los órganos de la OIT han señalado que los Estados deben dar reconocimiento a este tipo de propiedad a través de diversos mecanismos. Así la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado sobre la materia: “Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el art. 14 se vaciaría de contenido. La Comisión es consciente de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar Al respecto cabe señalar que los órganos de la OIT han señalado que los Estados deben dar reconocimiento a este tipo de propiedad a través de diversos mecanismos. Así la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado sobre la materia: “Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el art. 14 se vaciaría de contenido. La Comisión es consciente de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar procedimientos adecuados, pero subraya al mismo tiempo que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre el que reposa el sistema de derechos sobre la tierra en el Convenio. El concepto de ocupación tradicional puede ser reflejado de diferentes maneras en la legislación nacional pero debe ser aplicado”. Conferencia Internacional del Tratado. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1º) Informe General y Observaciones referidas a ciertos países, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009, p.742

22 Inscripción de fs. 1, núm. 1, año 1966, Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Isla de Pascua. La inscripción precedente corre a fs. 2.400, núm. 2424, del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso.

## PROPIEDAD, USO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS TERRITORIOS COMPRENDIDOS DENTRO DE LOS PARQUES NACIONALES

El pueblo Rapa Nui tiene derechos legales e internacionales de propiedad, uso y administración sobre sus territorios comprendidos dentro del Parque Nacional Rapa Nui que se ven controvertidos por el actual régimen de administración del Parque. Tales derechos encuentran su fundamento en el Convenio 169 de la OIT, que en su Art. 14.1 dispone que “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.”<sup>22</sup>

Aún tratándose de una práctica registral que puede objetarse desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el hecho que el Parque se emplace sobre un predio inscrito a nombre del Fisco<sup>23</sup>, como es el caso de este Parque Nacional, hace aplicable la regla del art. 19 de la Ley 19.253:

*Artículo 19.- Los indígenas gozarán del derecho a ejercer comunitariamente actividades en los sitios sagrados o ceremoniales, cementerios, canchas de guilatún, apachetas, campos deportivos y otros espacios territoriales de uso cultural o recreativo, que sean de propiedad fiscal.*

*La Comunidad Indígena interesada podrá solicitar la transferencia a título gratuito de los inmuebles referidos en el inciso anterior. Existiendo dos o más Comunidades interesadas, todas ellas tendrán derecho a solicitar la transferencia del inmueble. Mediante resolución expedida a través del organismo público respectivo, se calificarán, determinarán y asignarán los bienes y derechos.*

*En el caso que no se cumpliera o existiere entorpecimiento en el ejercicio de los derechos reconocidos en los incisos anteriores, la Comunidad Indígena afectada tendrá acción de reclamación ante el Juez de Letras competente quien, en única instancia, sin forma de juicio, previa audiencia de los demás interesados, del organismo público respectivo e informe de la Corporación, se pronunciará sobre la acción entablada”.*

Por otra parte, desde el punto de vista de los derechos reconocidos en el Convenio 169, el Estado tiene el deber expreso de reconocer el derecho de decidir sobre su desarrollo. El art. 7.1 de este tratado dispone :

*“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a*

*sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.*

Este derecho se complementa, en materia territorial, con los deberes que los artículos 13 y 14 del Convenio señalan sobre las obligaciones del Estado en materia de tierras y territorios, particularmente en lo referido al derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras de ocupación tradicional. De estos dos últimos derechos se deduce que los pueblos indígenas pueden esgrimir modalidades de administración que los involucren, sea que se trate de parques o sitios de cualquier naturaleza, y otorga a su titular la facultad para decidir las formas de uso, de control y, eventualmente, también de aprovechamiento de los beneficios económicos que de ello resulten. En efecto, el conocimiento y relación plurisecular que los pueblos indígenas en general, y el Rapa Nui en particular, tienen sobre sus territorios representa un patrimonio invaluable para contribuir a la conservación de los mismos.

Los estándares anteriormente señalados obligan al Estado a modificar los modelos de gestión estatal-vertical de las áreas protegidas por aquellos que atiendan la especificidad de los derechos territoriales, culturales y espirituales de los pueblos indígenas. Prueba de ello es el desarrollo progresivo de principios y buenas prácticas para la gestión de áreas protegidas en territorios indígenas.<sup>24</sup>

En el caso del Parque Rapa Nui, el INDH constata que la participación de agencias estatales con participación indígena, como acontece respecto de la función consultiva que la CONAF reconoce a la CODEIPA, o la preeminencia de personal Rapa Nui en las dependencias de la primera<sup>25</sup>, no alcanza a constituir una forma de administración que reconozca la plenitud de los derechos del pueblo Rapa Nui sobre su territorio. En este sentido, la exclusión del pueblo Rapa Nui en la administración del Parque Rapa Nui constituye una forma de vulneración a sus derechos territoriales, culturales y espirituales.

Sin perjuicio de lo anterior, el INDH, aun identificando sus limitaciones de forma y fondo, valora positivamente la iniciativa de la CONAF sobre la consulta referida a la coadministración del Parque,<sup>26</sup> y espera que sus recomendaciones sean útiles para configurar en definitiva un modelo de administración que respete y promueva el ejercicio de los derechos del pueblo Rapa Nui. En este sentido, también valora la iniciativa del Gobierno de consultar el proyecto de Ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Boletín Nº 9404-12), aunque preocupa que dicho proceso de consulta se limite a “las materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo”. En efecto, la consulta procede toda vez que exista la posibilidad de afectación directa para el Pueblo Rapa Nui, cuestión que en este caso puede darse en relación con el proyecto de ley en discusión, en algunas de sus normas y/o en las indicaciones que se presenten. Ello especialmente por tratarse de una institucionalidad que reemplazará el régimen legal de las áreas protegidas e

23 Véanse, a título ilustrativo, los principios y directrices desarrollados por la IUCN y el WWF, disponibles en <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/PAG-004-ES.pdf>

24 Véase lo informado por la CONAF en el Ord. 769/2015, de 3 de diciembre de 2015.

25 INDH, Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollada por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) referido a la coadministración del Parque Nacional Rapa Nui, diciembre de 2015.





**IMAGEN 2** Dependencias CONAF. Fuente: Prensa nacional.

impactará sobre las atribuciones esenciales de una de las partes de un eventual convenio en relación con la administración.

### C. CONFLICTO SOBRE EL PARQUE Y RESPUESTA PENAL DEL ESTADO

La tensión por la administración del Parque Nacional Rapa Nui se viene desarrollando desde inicios del año 2015. La CODEIPA formalizó ante la CONAF y otras autoridades del Estado, su propuesta “Maú

Henua” para una nueva administración del parque nacional, por medio de la cual se pretende hacer cargo de las insuficiencias y debilidades que se han sucedido en la administración actual y en definitiva iniciar un proceso que permita realizar el anhelo del pueblo Rapa Nui de administrar y gestionar los recursos legados en sus lugares y territorios ancestrales y sagrados.<sup>27</sup>

En este contexto de negociación, y ante la falta de acuerdo entre la CODEIPA y la CONAF en relación a una nueva fórmula, en el mes de Marzo de 2015, un grupo de integrantes del Parlamento de Rapa Nui se organizó para administrar autónomamente el parque, por lo que desplegaron acciones de bloqueo de caminos y el cobro para el ingreso de los lugares arqueológicos. En respuesta a lo anterior, la autoridad pública promovió la intervención de los organismos a cargo de la persecución penal y de los tribunales de justicia, lo que originó la detención, formalización y sujeción a medidas cautelares, entre ellas la prisión preventiva de varios dirigentes e integrantes de la organización antes aludida.

### HECHOS ACAECIDOS EL DÍA 15 DE AGOSTO DE 2015

El día 15 de agosto de 2015 fueron detenidos dos dirigentes del denominado Parlamento Rapa Nui, en el sector conocido como paso australiano, lugar de acceso a la Aldea Ceremonial de Orongo, al interior del Parque Nacional.<sup>28</sup> Los detenidos, individualizados como Leviante Araki Tepano y Mario Tuki Hey, fueron puestos a disposición del Juzgado de Garantía de Isla de Pascua,<sup>29</sup> imputándoseles por parte de la Fiscalía los delitos de desórdenes públicos y estafa. Por su parte, con ocasión de estos mismos hechos, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) con fecha 17 de Agosto del mismo año, interpuso en contra de los referidos dirigentes una querrela criminal por los delitos de exacción ilegal y estafa.<sup>30</sup>

Según consta en la formalización, ante la Sexta Comisaría de Isla de Pascua se habrían recibido varias denuncias que daban cuenta que los imputados estaban exigiendo un cobro para el ingreso del parque e impidiendo el acceso al mismo a quien se negara al pago del ticket, apostados cada uno de ellos en distintos ingresos del parque. En virtud de tales denuncias se constituyeron en el lugar

26 Propuesta de nueva administración del Parque Nacional Rapa Nui (Ma’u Henua), cit. 2.

27 Ver en <http://www.gobernacionislapascua.gov.cl/noticias/detenidos-por-cobro-ilegal-de-entrada-en-parque-nacional-rapa-nui/>. Ver también en <http://radio.uchile.cl/2015/08/16/parlamento-rapa-nui-acusa-detencion-de-su-presidente-leviante-araki> y <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/08/680-643195-9-detienen-a-dos-hombres-en-rapa-nui-por-cobrar-ilegalmente-entrada-a-parques.shtml>.

28 Estos hechos fueron conocidos en la causa RUC 1510028021-O, RIT 316-2015, seguidos ante el Juzgado de Garantía de Isla de Pascua.

29 <http://www.conaf.cl/conaf-presenta-querrela-criminal-contra-lideres-del-autodenominado-parlamento-rapa-nui/>. La acción presentada por CONAF en contra de los detenidos, fue por los delitos de exacción ilegal (art. 147 del Código Penal) y por el delito de estafa residual (art. 473 del CP); en el libelo también se solicita la prisión preventiva de los imputados.



tanto efectivos de Carabineros de Chile, como de la Policía de Investigaciones, los cuales procedieron a la detención de ambos dirigentes.<sup>31</sup>

En la audiencia de control de detención y de formalización de cargos, que se llevó a cabo ante el Juzgado de Garantía de la comuna, los detenidos fueron formalizados por los delitos de desórdenes públicos del art. 494 n°1 del Código Penal y el delito de estafa residual del art. 473 del mismo código, quedando sujetos a las medidas cautelares personales contenidas en la letra c), d) y e) del Código Procesal Penal, las cuales consisten en firma mensual, arraigo nacional y prohibición de acercarse o permanecer en el sector de Huareva, respectivamente.<sup>32</sup>

### NUEVAS DETENCIONES Y FORMALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN POR EL DELITO DE ASOCIACIÓN ILÍCITA Y OTROS

En el marco de los hechos anteriormente descritos, el Ministerio Público formalizó a otros dirigentes y miembros del Parlamento Rapa Nui. En esta ocasión, la Fiscalía ordenó la detención e imputó con fecha 27 de Agosto de 2015 a Elisabet Riroroko Hey, por los delitos de asociación ilícita, amenazas contra la autoridad, obstrucción a la justicia, desacato, defraudaciones, desórdenes públicos y la falta de respeto a la autoridad, decretando en la misma audiencia su prisión preventiva como medida cautelar.<sup>33</sup>

Por su parte, con fecha 30 de Agosto de 2015 se detuvo y procedió a formalizar por parte de la Fiscalía a Matías Riroroko Pakomio,<sup>34</sup> por los delitos de asociación ilícita, atentados o amenazas contra la autoridad, desacato, obstrucción a la investigación, estafas y desórdenes en espectáculos públicos, quedando también bajo el régimen de prisión preventiva.<sup>35</sup>

En estas nuevas formalizaciones, el Ministerio Público no circunscribió las conductas de los dirigentes solo a los hechos ocurridos el día 15 de agosto de 2015, sino que consideró que estos se venían sucediendo desde el mes de marzo del mismo año. En este sentido, la valoración del organismo persecutor fue que funcionaba en la Isla “desde el mes de marzo de 2015, un grupo organizado de personas con una clara división de funciones y estructura jerarquizada (...)”.<sup>36</sup> Asimismo, se agregó que estas personas organizadas a través del denominado Parlamento de Rapa Nui, o en la comunidad “Jefes de Clanes Ancestrales Rapa Nui” y en la asociación “Here ´o te Rapa Nui”, “realizaron diferentes conductas con el propósito de atentar contra “el orden público en la comuna de Isla de Pascua, contra las personas que en ella habitan, sus costumbres y la propiedad (...)”.<sup>37</sup>

Las personas que conformaban esta organización criminal en Rapa Nui, según el Ministerio Público, serían Leviante Araki, Mario Tuki, Elisabet Riroroko y Matías Riroroko, este último además sindicado como el financista de la organización y encargado de la administración de los dineros.<sup>38</sup> Atendido lo anterior, con fecha 24 de septiembre de 2015, el fiscal a cargo del caso realizó una nueva formalización de la investigación que había dirigido por los hechos del 15 de

30 Ver Acta de audiencia causa RIT 316-2015, disponible en consulta de causas en <http://www.pjud.cl/>

31 *Ibíd.*

32 Hechos que fueron agrupados a la causa RUC 1510028021-O.

33 Ver también en <http://www.login.cl/noticias/1828-la-arbitraria-e-inhumana-detencion-del-anciano-lider-ropa-nui-matias-riroroko-pakomio>.

34 También en causa RUC 1510028021-O.

35 Acta de la Formalización de investigación en causa RUC 1510028021-O, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl), con fecha 10 de Febrero 2016.

36 *Ibíd.*

37 Afirma también la formalización de cargos que Matías Riroroko mantiene un vínculo con esta asociación desde las década de los noventa, cuando el Consejo de Ancianos se dividió en N°1 y N°2, y este último pasó a denominarse Parlamento de Rapa Nui.

agosto en contra de Leviante Araki y Mario Tuki, y procedió a imputarlos ahora también por los delitos de asociación ilícita, instalación indebida de señales de tránsito y exacciones ilegales cometidas en contra de particulares.

En cuanto a la libertad de los últimos imputados, la Corte de Apelaciones de Valparaíso revocó la prisión preventiva de Matías y Elizabeth Riroroco, quienes se mantenían privados de libertad en la isla tras una querrela presentada por la CONAF, luego de que el denominado Parlamento Rapa Nui tomara la administración de los accesos al Parque Nacional y sitios ancestrales.

Según explicó el abogado Pablo Villar, representante de la familia Riroroco, el fallo del tribunal de alzada porteño indica en su parte medular que cualquier medida cautelar habría bastado para resguardar los fines del procedimiento judicial.<sup>39</sup>

### LA REFORMALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y EL CAMBIO DE LAS CALIFICACIONES JURÍDICAS

Posteriormente, con fecha 21 de Enero de 2016, un poco más de cinco meses desde los hechos de las primeras detenciones, el Ministerio Público decidió reformalizar a todos los dirigentes e integrantes de la agrupación Parlamento Rapa Nui más arriba mencionados, atribuyéndoles finalmente a todos ellos responsabilidad por los delitos de exacción ilegal cometidos por particulares e instalación indebida de señales del tránsito. Actualmente ninguno de ellos se encuentra en prisión preventiva y gozan de libertad sujetos a algunas medidas cautelares de baja intensidad.

### POSIBLES VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA INTERVENCIÓN PUNITIVA DEL ESTADO EN MEDIO DEL CONFLICTO POR LA ADMINISTRACIÓN DEL PARQUE NACIONAL RAPA NUI

Después de analizar los hechos anteriormente expuestos, y los procesos e investigaciones penales que se iniciaron, se pueden advertir al menos dos cuestiones que merecen preocupación desde los estándares de derechos humanos. La primera de ellas es que aparece desproporcionada la respuesta penal por parte del Estado para este caso. Lo anterior se basa principalmente en la valoración y calificación jurídica de los hechos y de la participación de los dirigentes del Parlamento Rapa Nui. En efecto, es poco razonable y desproporcionado estimar que los hechos dan cuenta de la constitución del delito de asociación ilícita para la comisión de los delitos, cuando el fondo de la cuestión dice relación con derechos que están reconocidos internacionalmente pero que han encontrado obstáculos para su concreción en la legislación y práctica nacional. Cabe señalar que el Convenio 169 de la OIT reconoce en su Art.8.1 el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus instituciones propias, por lo que no corresponde, salvo evidencia irrefutable, la que no existía en este caso, considerar dicha organización propia como es el Parlamento Rapa Nui como una asociación ilícita conformada para cometer delitos.

38 <http://www.biobiochile.cl/2015/09/04/revocan-prision-preventiva-de-miembros-de-parlamento-ropa-nui-detenidos-tras-toma-de-parque-nacional.shtml>

En segundo lugar se imputaron numerosos delitos (que posteriormente se abandonaron) en contra de los imputados, como los de estafa, desacato y obstrucción a la justicia, dando lugar al fortalecimiento de medidas cautelares en su contra, especialmente la prisión preventiva. Se trata de un uso de la prisión preventiva que no es compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos al considerarse, en este campo, su aplicación excepcionalísima, más aun cuando refiere a integrantes de pueblos indígenas.

## ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS RELATIVOS AL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA Y A LA PROHIBICIÓN DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA INDÍGENA

### A. Estándares generales en materia de prisión preventiva

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las detenciones en general y, en particular, la prisión de personas que se presumen inocentes, constituyen excepciones legítimas de la libertad personal sólo en la medida que sean decretadas con apego absoluto a las leyes y a los procedimientos que ellas establezcan, siempre y cuando estas medidas no sean arbitrarias. De esta manera, tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano de derechos humanos se ha establecido que las privaciones de la libertad, además de legales, no pueden ser arbitrarias, es decir, tienen que ser justas, previsibles, razonables, proporcionales y correctas.

En este sentido la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos ha sido enfática y sistemática en señalar que los conceptos de ilegalidad y arbitrariedad no se deben equiparar, puesto que son distintos y complementarios, en el sentido de ampliar el umbral de protección en los casos de privaciones legales de la libertad.<sup>40</sup>

Pues bien, en el caso de la prisión preventiva el umbral es aún más alto ya que junto con la necesidad de que esta medida cautelar sea legal, es decir, que se dicte dentro de los márgenes establecidos por las leyes nacionales, además debe cumplir con no ser arbitraria, es decir, razonable, previsible y proporcionada. Por otra parte, teniendo en cuenta su intensidad, debe ser excepcional. El PIDCP sobre este punto señala expresamente que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo (Artículo 9.3).

Sobre la necesidad de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, previsibilidad y excepcionalidad, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido categórica. En distintos fallos la Corte IDH ha sostenido que “las medidas cautelares que afectan, entre otras, la libertad personal

39 Para un estudio más pormenorizado entre la diferencia entre arbitrariedad e ilegalidad ver Comité de Derechos Humanos caso Van Alphen c. Países Bajos, párr. 5.8, 1990; Mukong c. Camerún párr. 9.8. 1994; Corte Interamericana caso Gangaram Pandy c. Surinam (fondo) párr. 47; Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones. Sentencia de 29 de mayo de 1999. Serie C No. 5, párr. 43; Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 131.

del procesado tienen un carácter excepcional, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”<sup>41</sup> y que por lo mismo, en el entendido de que la prisión preventiva constituye la medida más severa que se puede imponer al imputado, “debe aplicarse excepcionalmente. La regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal (...) En este sentido, el Tribunal ha señalado que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva”.<sup>42</sup>

Ahora bien, en cuanto a los fines legítimos que debe tener la prisión preventiva la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido sistemática en sostener que para que ésta sea respetuosa de los valores de una sociedad democrática debe trazarse como fines legítimos únicamente asegurar que el/la acusado/a no evada la acción de la justicia y no impida el desarrollo del procedimiento. Sobre el punto la Corte ha dicho que “para restringir el derecho a la libertad personal a través de medidas como la prisión preventiva deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga. Sin embargo, “aún verificado este extremo, la privación de libertad del imputado no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se puede fundamentar [...] en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia”.<sup>43</sup> Por lo mismo destaca la Corte IDH que nunca se debe perder de vista su carácter cautelar y no punitivo, puesto que de lo contrario, por ejemplo, una “prolongación arbitraria de una prisión preventiva la convierte en un castigo cuando se inflige sin que se haya demostrado la responsabilidad penal de la persona a la que se le aplica esa medida”.<sup>44</sup>

## **B. El uso de la prisión preventiva en casos indígenas y la prohibición de criminalizar la protesta y/o reivindicación de sus derechos**

El Convenio 169 de la OIT, en art. 8 inciso 1 señala que “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario (...)”. En cuanto al uso de la prisión preventiva en el caso de personas indígenas imputadas de delitos, el juez debe preferir una medida distinta al encarcelamiento y no aplicar una medida más gravosa cuando le toca decidir una medida cautelar de aseguramiento de la investigación y proceso penal.<sup>45</sup> Lo anterior cobra más fuerza si en caso de condena el juez pudiera imponer una sanción alternativa a la prisión, entonces no podría aplicar una medida más gravosa al aplicar una medida cautelar. De esta forma, la regla general, en caso de indígenas procesados por la justicia ordinaria debería ser una medida alternativa a la prisión, y sólo en casos extremos o excepcionadísimos, y debidamente justificados, el juez podría aplicar una medida o pena de prisión, respectivamente.<sup>46</sup>

Las acciones y movilizaciones de reivindicación o defensa de territorios por parte de los pueblos indígenas y frente a perturbaciones o limitaciones de

40 Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, Párrafo 197; Caso Acosta Calderón, supra nota 189, párr. 74; Caso Tibi, supra nota 206, párr. 180; y Caso Ricardo Canese, supra nota 172, párr. 153.

41 Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, Párrafo 67; Cfr. Caso García Asto y Ramírez Rojas, supra nota 7, párr. 106; Corte IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, Párrafo 69; Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, Párrafo 228.

42 Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, Párrafo 111; Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 101 y Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 90; Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador, supra nota 58, párr. 103; Caso Servellón García y otros Vs. Honduras, supra nota 58, párr. 90, y Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador, supra nota 22, párr. 111.

43 Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela, op. cit., Párrafo 111.

44 Art. 10 Convenio 169 OIT

45 Binder, Alberto, Amicus Curiae sobre Prisión Preventiva, “Caso Gregorio Santos”, CIDH, Medida Cautelar 530-2014.

terceros, se fundan en el derecho de protesta pacífica, la libre expresión y opinión, y también en el derecho a la libre determinación de los pueblos, el derecho a definir sus prioridades de desarrollo (Convenio 169 de la OIT, art. 7) y participación en la vida política.<sup>47</sup>

### 3. Los derechos del pueblo Rapa Nui en las recomendaciones precedentes del INDH

La situación de los derechos humanos del pueblo Rapa Nui ha sido objeto de permanente interés y revisión por parte del INDH. En el Informe Anual de la Situación de los Derechos Humanos en Chile del año 2011<sup>48</sup> se analizó el estado de los derechos del pueblo Rapa Nui y el grado de reconocimiento por parte del Estado de Chile, consignándose determinadas recomendaciones, las cuales se enmarcan en la obligación que tiene el Estado en promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.<sup>49</sup>

Los aspectos centrales tratados en el Informe Anual 2011 son cuatro. La situación de tierras ancestrales, la acción policial y uso desproporcionado de la fuerza, problemas de acceso a la justicia y la vulneración al deber de consulta. Lo mencionado anteriormente, se enmarca en las protestas efectuadas entre agosto y diciembre del año 2010 que fundamentalmente dijeron relación con la reivindicación de los derechos de propiedad sobre sus territorios.

Las principales recomendaciones y conclusiones del Informe 2011, dicen relación con la constatación de una falta de organización social que no permite sostener la demanda de los habitantes de la isla, a lo cual se suma una carencia de representatividad en las instancias de diálogo con el Estado. Por otra parte, se afirmó la agudización del conflicto social debido a la falta de acceso a la justicia y a la excesiva presencia de fuerza policial.<sup>50</sup>

Además del Informe Anual ya mencionado, el Consejo del INDH aprobó una Misión de Observación el año 2010 a Rapa Nui, cuyo objeto fue la evaluación de la situación de los derechos humanos del pueblo de Rapa Nui, producto de la reivindicación de sus territorios y tierras ancestrales. El desarrollo de la misión consistió en abordar cuatro temáticas de derechos humanos que son recurrentes en la Isla. La primera de ellas fue la reivindicación de tierras ancestrales, la segunda, la violencia policial efectuada por Carabineros, la tercera, la falta de acceso a la justicia del pueblo Rapa Nui, mientras que la última, fue el derecho a consulta.

Se concluyó que existe la percepción entre los habitantes de Rapa Nui de un abandono por parte de las autoridades del Estado para la resolución del conflicto. Los principales problemas detectados fueron la falta de recursos, de

46 Binder, cit., N° 6, p.19.

47 Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile, pp. 44-46.

48 Ver cuadro.

49 Informe Anual 2011, cit. 29

cohesión social y representantes legítimos del Estado para propiciar el diálogo con eficacia. También existía percepción del poco respeto a su cultura y a las diferencias culturales. A su vez, se constató una evidente desproporcionalidad en la presencia policial respecto a las necesidades de la isla en temas de seguridad y control del orden público. Finalmente, la falta de acceso a la justicia agudiza los conflictos, ya que no actúa como un elemento facilitador para tutelar los derechos humanos vulnerados.

Las recomendaciones emanadas de dicho informe fueron impulsar el proceso de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, implementar el artículo 6 del Convenio 169, garantizar el derecho de propiedad sobre las tierras y territorios indígenas y, finalmente, avanzar en la creación de un estatuto de autonomía para Rapa Nui.

TABLA 2

| Año  | Informe anual         | Materia                               | Recomendaciones/Conclusiones                                                                                                             |
|------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2010 | Informe Rapa Nui 2010 | Reivindicación de tierras ancestrales | Ausencia de organización social no permite sostener la demanda del pueblo Rapa Nui.                                                      |
|      |                       | Violencia policial                    | Falta de representatividad en las instancias de diálogo entre el Estado y pueblo Rapa Nui.                                               |
|      |                       | Falta de acceso a la justicia         | No hay respeto a la cultura rapanui por parte de las autoridades y habitantes del continente.                                            |
|      |                       | Derecho a la consulta                 | Agudización de conflictos debido a la falta de acceso a la justicia.<br>Presencia policial excesiva y supera las necesidades de la Isla. |

TABLA 3

| Año  | Informe anual                                                  | Materia                                             | Recomendaciones/Conclusiones                                                                               |
|------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011 | Informe 2011.<br>La situación de los derechos humanos en Chile | Situación de tierras ancestrales                    | Asegurar estatuto especial que permita el ejercicio de los derechos de participación y autonomía política. |
|      |                                                                | Acción policial y uso desproporcionado de la fuerza |                                                                                                            |
|      |                                                                | Problemas de acceso a la justicia                   |                                                                                                            |
|      |                                                                | Vulneración al deber de consulta                    |                                                                                                            |

A la fecha, no hay avances significativos en lo relativo al reconocimiento constitucional, como tampoco respecto del estatuto especial comprometido en el art. 126 bis de la Constitución, todo lo cual constituye motivo de preocupación para el INDH. El único avance legislativo a destacar es la presentación, con fecha 16 de mayo de 2016, del Proyecto que “Regula el ejercicio de los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de Isla de Pascua” (Boletín 10.683-06). A la fecha, el proyecto no registra avance ni urgencia.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

1. A los poderes colegisladores, el INDH recomienda revisar la institucionalidad y el diseño legal de los parques nacionales y otras áreas protegidas con el fin de compatibilizar las políticas conservacionistas con los derechos territoriales, culturales y de carácter espiritual de los pueblos indígenas en general y del Pueblo Rapa Nui en particular.
2. El INDH valora la iniciativa del Gobierno de consultar el proyecto de Ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Boletín Nº 9404-12), aunque sería deseable que dicho proceso de consulta no se limite a “las materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo” sino que a todas las materia que sean susceptibles de afectarlos directamente. Al INDH le preocupa que el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional no hace referencia a los pueblos indígenas y a la forma en que se considerarán sus derechos en la administración del sistema nacional de áreas protegidas que establece. Le preocupa además el que dicha consulta no se efectúe en la Isla de Pascua, lo que afectaría la participación del pueblo Rapa Nui en dicha consulta.
3. Se reitera la recomendación de activar la tramitación legislativa del Estatuto de la Isla de Pascua como territorio especial, en la medida en que su falta de aprobación ha dejado sin ejecución un precepto de la Carta Fundamental.
4. El contenido de las medidas que se adopten con relación a las áreas protegidas emplazadas en territorios indígenas debe ser consultado previamente en conformidad con las hipótesis de lo establecido en el art. 6º del Convenio sobre susceptibilidad de afectación directa, y ajustado a los deberes de respeto a los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de los pueblos indígenas, como asimismo respetando las instituciones de esos mismos pueblos.
5. Con relación al proceso de consulta previa referido a la co-administración del Parque Nacional, el INDH, y no obstante sus limitaciones formales, reitera la valoración que hizo de la iniciativa de CONAF y los esfuerzos que realizaron tanto sus profesionales como los representantes, dirigentes y autoridades del pueblo Rapa Nui que participaron en dicho proceso de consulta. No obstante, el INDH reitera que estima necesario que en futuras consultas se mejoren los procesos de entrega de información al pueblo Rapa Nui, y se consideren con especial cuidado sus características culturales.
6. El INDH reitera que para la realización de una consulta de esta naturaleza debe tenerse en cuenta no solo la forma, sino también el fondo de la materia abordada, en este caso, la administración del Parque Nacional Rapa Nui, y con ello, los estándares de derechos humanos aplicables. El INDH estima que una adecuada aplicación del artículo 14 del Convenio 169 ratificado por Chile, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras

que tradicionalmente ocupan, habría sido determinante para la identificación de la/s pregunta/s a ser incluidas en esta consulta, y podría haber llevado a la formulación de una/s pregunta/s más amplia/s, tal como lo solicitaron algunas organizaciones representativas del pueblo Rapa Nui.

7. Dado que los procesos de consulta son un continuo, el INDH espera que en el diseño de cualquier modelo de administración que se proponga para el Parque Nacional, se puedan recoger todas las observaciones que pudieron ser preteridas en el proceso de consulta celebrado entre agosto y octubre del 2015.
8. Cualquiera que sea el modelo de administración que se adopte, éste debe incluir los derechos legales que reconoce el art. 19 de la Ley núm. 19.253, sin perjuicio del derecho del pueblo Rapa Nui para objetar la legitimidad de la inscripción fiscal que comprende su territorio de ocupación tradicional. Asimismo, el régimen debe reconocer el derecho colectivo del pueblo Rapa Nui para decidir las formas de uso y de control, y eventualmente, los beneficios económicos que resulten de la explotación del parque.
9. Preocupa al INDH en este caso, que el recurso a tipos penales graves, medidas cautelares y al uso de la prisión preventiva pudiera constituir una herramienta desproporcionada para resolver un conflicto relativo a la administración del territorio. Lo anterior, particularmente en atención a las condiciones preexistentes a los hechos, cual era el contar con ciertos elementos para un acuerdo sobre la modalidad de administración y el haberse organizado parte de la comunidad, con conocimiento de las agencias estatales, en vistas a asumir parte de las responsabilidades que implicaba esa modalidad de administrar el Parque.
10. También preocupa al INDH la multiplicación de delitos imputados y a lo que ello conllevó, el fortalecimiento de las medidas cautelares. Las medidas cautelares deben ser estrictamente proporcionadas y no pueden, bajo ninguna circunstancia constituir una forma de punición en si misma.





Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

En la producción de este documento se utilizaron las tipografías Vista Sans y Unit Pro en sus distintas variantes.



El **Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)** fue creado a partir de la promulgación de la Ley 20.405, siendo su acto constitutivo el día 20 de julio de 2010.

Es una institución estatal que, en forma autónoma y pluralista, promueve una cultura respetuosa de los derechos humanos, monitorea el quehacer del Estado a partir de estándares en la materia y protege la dignidad de todas las personas que habitan en el territorio nacional.



[www.indh.cl](http://www.indh.cl)