

LEGISLACIÓN SOBRE INDÍGENAS EN CHILE A TRAVÉS DE LA HISTORIA

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 3
DICIEMBRE DE 1990

141663

REPUBLICA DE CHILE			
PRESIDENCIA			
REGISTRO Y ARCHIVO			
NR.	91/19199		
A:	23 SEP 91		
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	E.D.E.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>	J.H.S.	<input type="checkbox"/>

ARCHIVO

PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS INDIGENAS

comisión chilena de derechos humanos

INDICE

Presentación

Introducción

1

I. El Pueblo Mapuche

3

1. El periodo colonial 3
2. El Estado y la legislación aplicada al Pueblo Mapuche. 4
 - 2.1 Los primeros bandos y leyes 4
 - 2.2 Legislación "proteccionista" (1852-1862) 5
 - 2.3 El Código Civil, el Sistema de Registro de la propiedad raíz y sus efectos sobre la tierra de los mapuches. 5
 - 2.4 Legislación de radicación mapuche (1866-1883). 6
 - 2.5 Legislación divisoria de las comunidades mapuches. 10
 - 2.6 Legislación indígena de 1972 (Ley 17.729). 10
 - 2.7 Legislación dictada durante el gobierno militar (DL 2568 y 2750 de 1979) 12

II. El Pueblo Mapuche-Huilliche

16

1. El Parlamento de Las Canoas. 16
2. El otorgamiento de Títulos de Comisario 17
3. Las leyes de Propiedad Austral 18
4. Situación actual de las tierras huilliches 20

III. El Pueblo Rapa Nui

22

1. Anexión de Isla de Pascua a Chile. 22
2. Las primeras medidas adoptadas por el gobierno chileno en la Isla. 23
3. La Isla hacienda (1895). 24
4. La inscripción de las tierras de la Isla por el Fisco (1933). 26
5. Reglamento del régimen de vida y trabajo en la Isla (1936). 27
6. La administración de la Isla por la Armada (1953) Ley 16.411 de 1966. 27
7. Ley 16.411 de 1966. 28

8.	Creación de la Oficina, la Comisión y el Consejo Departamental de Isla de Pascua (1970-1973).	29
9.	El D.L. N° 1.317 de 1975.	30
10.	El Decreto Ley N° 2.885 de 1979	31
11.	El acuerdo suscrito entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos (1985).	32
12.	La demanda de los rapa nui para la recuperación de sus tierras.	33
IV	El Pueblo Aymara	34
1.	Legislación y políticas estatales relativas al pueblo Aymara.	34
1.1	Aplicación del derecho chileno a los aymaras	34
1.2	Las políticas implementadas por el Estado en la región aymara y sus efectos.	36
1.3	Políticas aplicadas por el gobierno militar.	37
1.4	El nuevo Código de Aguas (DFL N° 1.122 de 1981) y sus efectos para el pueblo aymara.	39
1.5	El problema de la tierra.	42
	Comentario final.	45

Presentación.

El Programa de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de la Comisión Chilena de Derechos Humanos de Temuco se complace en presentar a Uds. su tercer documento de trabajo denominado "Legislación sobre indígenas en Chile a través de la historia".

Este documento, elaborado por el abogado José Aylwin O. y por quien suscribe, es una recopilación y sistematización de los trabajos realizados en los dos últimos años por nuestro Programa a objeto de apoyar a las organizaciones indígenas del país en la formulación de una demanda para el reconocimiento constitucional y legal de sus pueblos y comunidades por la sociedad nacional.

En él se hace una descripción de la legislación dictada principalmente a partir de la creación del Estado chileno hasta nuestros días en relación a cada uno de estos pueblos indígenas así como un análisis de los efectos que ésta ha acarreado para ellos.

Es importante señalar que la legislación analizada en este documento se ha referido generalmente a los bienes de los pueblos indígenas -la tierra o el agua, según el caso- y su objetivo ha sido lograr la incorporación de estos bienes al derecho común y procurar su privatización y sólo excepcionalmente esta ha tratado sobre los indígenas o sus comunidades como sujetos de derecho.

Es por ello que en este trabajo hablamos de "legislación sobre indígenas" y no de legislación indígena.

También hemos incluido en este documento una referencia a algunas políticas que han sido aplicadas por el Estado a algunos pueblos indígenas del país a través de la historia. Ello por cuanto estas políticas han sido en algunos casos, como en el del pueblo aymara, las principales herramientas para la penetración e influencia del Estado en el mundo indígena.

El conocimiento de esta legislación adquiere una gran importancia en momentos en que el gobierno de la Concertación ha constituido una Comisión Especial de Pueblos Indígenas con participación de representantes indígenas y de gobierno con el objeto de que ésta prepare una propuesta de nueva legislación sobre la materia que, recogiendo las aspiraciones y demandas de estos pueblos, pueda ser enviada al parlamento para su aprobación.

La Comisión Chilena de Derechos Humanos quiere contribuir de esta manera a entregar elementos que permitan un mayor conocimiento sobre la materia y que hagan posible la aprobación en un futuro próximo de una nueva legislación indígena que establezca condiciones más justas para éstos, así como para sus pueblos y comunidades.

Eduardo Castillo V.
Coordinador
Programa de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas

Temuco, noviembre 1990.

Introducción

A la llegada de los españoles, el territorio que actualmente ocupa el Estado de Chile, estaba habitado por una numerosa población autóctona.

¡ A título de ejemplo, según los relatos dejados por los cronistas, en el valle de Copiapó los indígenas lograron reunir 8.000 hombres para hacer frente al ejército español ⁽¹⁾. En el valle del río Mapocho en tanto, a la llegada de los españoles había 25.000 habitantes ⁽²⁾. El testimonio de Gerónimo de Bibar en este sentido es elocuente; "Cuando los españoles llegaron a estas tierras había más de 25.000 indios, y no han quedado en los términos de esta ciudad ni a ella sirven sino 9.000 indios porque las guerras pasadas y también el trabajo de las minas ha disminuído su parte". En el caso del pueblo huilliche, según Mariño de Lobera, la población era de "quinientos mil indios en el espacio de 10 leguas".

Habitaban el territorio chileno los changos y atacameños en el norte ⁽³⁾, los picunches desde Santiago al sur y hasta el río Maule; pehuenches, mapuches y huilliches desde el Maule hasta el Golfo de Reloncaví, alacalufes desde Chiloé hasta la zona de los canales; y onas y yaganes en la zona de Tierra del Fuego.

En consecuencia, al iniciarse la conquista el territorio chileno no se encontraba desocupado ni vacante. Por el contrario, éste era habitado por numerosos pueblos indígenas que habían desarrollado una cultura rica y multiforme y un modo de vida y producción adecuado a las necesidades y al entorno que ocupaban.

Al declararse la independencia, muchas de estas etnias se encontraban extintas o en vías de extinción a raíz de los problemas derivados de la conquista, tales como la guerra, el trabajo forzado de las minas y lavaderos de oro, la expulsión de las tierras que ocupaban que eran entregadas a los conquistadores, las enfermedades traídas por los europeos, el mestizaje, etc.

1 Mariño de Lobera

2 Gerónimo de Bibar.

3 Una parte del pueblo aymara fue incorporado a la República de Chile por la anexión de las provincias de Tarapacá y Antofagasta con ocasión de la Guerra del Pacífico en 1879.

La independencia de Chile y la creación de la República no vino a aliviar la situación de estos pueblos sobrevivientes pues se continuó con las políticas y prácticas de asimilación y exterminio.

Particularmente notorio por su contemporaneidad fue el violento exterminio de los pueblos onas y yaganes ocurridos en plena república a fines del siglo pasado y en la primera mitad de este siglo. Otro caso conocido es el de la mal llamada "Pacificación de la Araucanía", a través de la cual se ocuparon militarmente las tierras ancestrales del pueblo mapuche a finales del siglo pasado.

En este documento intentaremos dar cuenta del proceso de exterminio y asimilación desarrollado por el Estado chileno con los distintos pueblos indígenas del país: el pueblo mapuche, el mapuche-huilliche, el aymara y el rapa nui.

Para efectos de este análisis tendremos como elemento central la legislación dictada por el Estado en relación a estos pueblos.

Ello por cuanto ésta ha sido, junto con la violencia, el instrumento ordenador y legitimador del proceso de destrucción de los pueblos indígenas del país.

Mediante la legislación fueron privatizadas y usurpadas las tierras del pueblo mapuche. Mediante ésta se les negó su identidad y cultura propia a los indígenas y se les impuso un derecho extraño que pasó a regular sus vidas.

La evolución de estos procesos ha sido distinta para cada uno de los pueblos indígenas que habitan en el país y sus características y modalidades han dependido del momento histórico y la forma en que ellos fueron incorporados al Estado chileno.

Se hace necesario, por tanto, referirse separadamente a cada uno de estos procesos para cada pueblo en particular.

I EL PUEBLO MAPUCHE

1. El período colonial

Conocido es que antes de la invasión española el pueblo mapuche resistió exitosamente el intento invasor incaico en el siglo XV. Posteriormente y por más de tres siglos, este pueblo conservó su soberanía política basada en el dominio de su territorio. Obviamente, esta constatación no significa en modo alguno negar el contacto y la influencia que los mapuches recibieron de la sociedad colonial o chilena. Esta influencia fue recíproca aún cuando a la sociedad chilena le afectó solo marginalmente.

Está claro que en este período de guerra y resistencia el pueblo mapuche no conformaba un Estado, como se apreciaba en el imperio incaico. Se discute si este pueblo constituía entonces una nación. Lo que sí es indudable es el dominio exclusivo y soberano que los mapuches tenían sobre determinados territorios a través de los "Cavi" (4).

La cercenación del territorio mapuche tiene hitos importantes desde el punto de vista militar y político. Ello sin considerar el avance lento y casi imperceptible pero muy eficaz efectuado por los españoles y chilenos a través del comercio y las misiones, como el producido en la zona de Valdivia por ejemplo.

Uno de estos hitos, sin lugar a dudas está constituido por los denominados Parlamentos. Los Parlamentos obedecen a una política defensiva utilizada por los Gobernadores de Chile. A través de ellos se trató de reemplazar la penetración militar por la penetración a través del comercio y del establecimiento de las misiones. Ello requería relaciones amigables entre españoles e indígenas, las que fueron concertadas en los llamados Parlamentos.

Quizás el más importante de ellos fue el de Quilín celebrado el año 1641 luego del levantamiento general mapuche encabezado

4 El Cavi es considerado como la entidad sociopolítica más importante que tuvo el pueblo mapuche y estaba compuesto por alrededor de ocho Lof, los que reunían a su vez una familia amplia.

por Lientur. En síntesis, en este Parlamento se estableció como frontera el Bío - Bío, lo que significó mantener la independencia territorial de los mapuches. Las relaciones comerciales y misioneras eran aceptadas por ambas partes. Que los mapuches conservaron su autonomía territorial queda reflejado en los sucesivos levantamientos que sobrevinieron a este Parlamento.

En el siglo XVIII se firmaron nuevos parlamentos. Los más importantes fueron los de Nacimiento, Negrete y el llamado Parlamento de Las Canoas, en la zona de Osorno. Los dos últimos fueron impulsados por el entonces Gobernador de Chile don Ambrosio O'Higgins luego de la sublevación mapuche huilliche de 1773.

2. El Estado y la legislación aplicada al Pueblo Mapuche.

2.1 Los primeros bandos o leyes.

Con el advenimiento de la República no cambió sustancialmente la situación de los mapuches ⁽⁵⁾. Sin embargo, en el ámbito jurídico se producen innovaciones importantes inspiradas en las concepciones liberales e independentistas de la época.

Expresión de ellas fue la dictación del Bando Supremo dictado por O'Higgins en el año 1819 que declara que los indígenas en lo sucesivo "deben ser llamados ciudadanos chilenos y libres como todos los demás habitantes del Estado, con quienes tendrán igual voz y representación, concurriendo por sí mismos en la celebración de todo contrato, a la defensa de sus causas..."

Una ley posterior dictada en 1823, complementada por un decreto de 1830, trata de la liquidación de algunos "pueblos de indios" aún remanentes, garantizando la propiedad a los nuevos asentados y ordenando sacar a remate las tierras sobrantes de las que el Estado se hace dueño.

Esta legislación no tuvo aplicación por falta de recursos para su ejecución y, en lo que respecta a los mapuches, porque el Estado chileno no tenía la capacidad de imponerla en esos territorios.

5

Los mapuches, contrariamente a lo que comunmente se cree, no participaron en la guerra de la Independencia por el bando de los patriotas. Uno y otro partido contó con el apoyo de diferentes agrupaciones de mapuches, sobre todo en la denominada "Guerra a Muerte".

2.2 Legislación "proteccionista" (1852 - 1862).

Años más tarde, la intención del Estado chileno de aquella época de ocupar "pacíficamente" los territorios al sur del Bío-Bío que durante todo el período de la colonia y hasta entónces habían permanecido en poder de los mapuches, así como de regularizar la situación jurídica de las tierras ubicadas en la zona inmediatamente al sur de esta frontera que habían sido ocupadas por chilenos (principalmente campesinos y militares de la zona fronteriza) mediante la usurpación, la compra a bajos precios, el engaño y la fuerza, llevan al gobierno de la época a dictar en 1852 una legislación que crea la provincia de Arauco como avanzada chilena en territorio mapuche y autoriza al Presidente de la República "para dictar las ordenanzas que juzgue convenientes para el mejor gobierno de la frontera, para la más eficaz protección de los indígenas, para promover su más pronta civilización y para arreglar los contratos y relaciones de comercio con ellos".

En virtud de esta disposición se dictan nueve decretos en un lapso de diez años fijándose en ellos los procedimientos para la enajenación de terrenos indígenas estableciendo que toda compra de terrenos a indígenas o de indígenas requiere de la intervención de un funcionario estatal (intendente, gobernador de indígenas, etc.) a objeto de asegurar que el indígena preste libremente su consentimiento, de que el terreno le pertenezca y de que sea pagado en el precio convenido, estableciendo además la obligación de registrar los títulos de transferencia de dichas propiedades.

Esta legislación, de carácter aparentemente protectora de los indígenas, viene a establecer la incapacidad jurídica de los mismos para la celebración de actos y contratos sobre sus tierras, poniendo término al período de igualdad jurídica instaurado a comienzos de la República.

Cabe señalar que dicha legislación resulta absolutamente ineficaz para poner término a la usurpación de tierras indígenas que se sigue verificando durante ese período.

2.3 El Código Civil, el sistema de registro de la propiedad raíz y sus efectos sobre la tierra de los mapuches.

En 1855 se dicta el Código Civil chileno redactado por Don Andrés Bello, el cual entra a regir en 1857 permaneciendo en vigencia con algunas modificaciones, hasta la fecha.

Si bien dicho Código no trata específicamente sobre los indígenas o sus tierras, cabe referirse a él por cuanto contiene normas relativas a la inscripción de la propiedad raíz, a las

personas y contratos y a la costumbre como derecho, que les afectan.

Es efecto, dicho Código establece un sistema de inscripción de la propiedad raíz en un registro denominado Conservador de Bienes Raíces a objeto de mantener la historia de dicha propiedad.

La no obligatoriedad de practicar la inscripción de los títulos de propiedad existentes hasta esa fecha consagrada en este Código, así como en el reglamento del Conservador de Bienes Raíces de 1859 (en razón de que se suponía que con el tiempo todos los predios quedarían inscritos ya fuese en virtud de transferencias verificadas por actos entre vivos o transmisiones por causa de muerte), tuvo graves repercusiones para los mapuches por cuanto gran parte de sus tierras ancestrales que en ese tiempo habían sido ocupadas por chilenos fueron inscritas por éstos a su nombre, perdiendo así los indígenas frente a la legislación chilena el derecho que tenían sobre las mismas.

Por otra parte, el Código Civil viene a imponer al pueblo mapuche, igual que a todos los chilenos, un conjunto de normas relativas a las personas, los bienes, los contratos, la sucesión por causa de muerte, etc., sin considerar en parte alguna las costumbres por las cuales éstos se regían en estas materias ⁽⁶⁾.

Aún más, el Código Civil impide expresamente la utilización de la costumbre de los mapuches como derecho al disponer en su artículo segundo que "la costumbre no constituye derecho sino cuando la ley se remite a ella".

A través de este Código, en resumen, se somete al pueblo mapuche a un derecho extraño en un intento de asimilarlo al resto de la población nacional, desconociendo su identidad como pueblo, sus tradiciones y costumbres ancestrales.

2.4 Legislación de radicación mapuche (1866 - 1883)

La incorporación de las fértiles tierras de la Araucanía al desarrollo nacional a través de la ocupación de las mismas por el Estado y de su colonización por chilenos y extranjeros que las trabajaran e hicieran producir fue una de las aspiraciones más sentidas de quienes gobernaron el país durante el siglo pasado.

6

Se mantiene vigente como norma especial aplicable a los mapuches la incapacidad de celebrar actos y contratos en relación con la compra de tierras de su propiedad.

La tenaz oposición de los mapuches a los intentos de ocupación de sus tierras por parte del Estado chileno demoró este proceso hasta prácticamente finales del siglo pasado.

Sin embargo, dos estrategias paralelas diseñadas por los gobiernos de la época, una militar y otra legislativa, terminaron por hacer posible dicha aspiración.

Fue así como, junto con la incursión del ejército chileno en territorio mapuche en lo que fue denominado eufemísticamente como la "Pacificación de la Araucanía" que terminó en 1881 con el aplastamiento militar del pueblo mapuche, se dictaron en esa época leyes que hicieron al Estado chileno dueño de las tierras mapuches y confinaron a éstos a las denominadas reducciones o reservaciones indígenas.

La primera de estas leyes fue la de 1866 que dispone que los terrenos al sur del Bío Bío serían tratados como fiscales, correspondiendo al Estado sacarlos a remate para su colonización por particulares (7).

Además, dicha ley disponía la creación de una Comisión Radicadora de Indígenas a la cual correspondería la labor de ubicarlos en los terrenos de su pertenencia (para lo cual debían demostrar al menos un año de posesión material).

En 1883, dos años después de la ocupación militar de la Araucanía por el ejército chileno, se dicta una nueva ley que viene a complementar la anteriormente referida y que, junto con reforzar la política de ocupación por el Estado del territorio mapuche al prohibir a los particulares la realización de cualquier contrato con los indígenas aún cuando éstos o la reducción tuviesen registrados sus títulos de propiedad, pone en actividad a la Comisión Radicadora de Indígenas a objeto de radicar a los mapuches en reducciones o reservaciones delimitadas a través del otorgamiento de los llamados títulos de merced, dejando de ese modo el territorio libre para el desarrollo de un programa de colonización por parte del Estado.

Esta ley, estableció además la institución del Protector de Indígenas, a quien correspondía ejercer las funciones antes otorgadas a los Intendentes y Gobernadores por la legislación de 1853, debiendo representar a los indígenas en especial en el deslinde de sus posesiones y en los contratos traslaticios de dominio.

7

Prima de este modo la corriente estatista de colonización sobre aquella que pregonaba la colonización espontánea de los territorios indígenas por particulares. Bengoa, José "Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX)." Sur, Santiago 1985.

En la práctica, más que ser ésta una institución de protección de los indígenas, a través de ella se pretendía validar la venta de tierras indígenas a particulares aumentando la extensión de tierras para la colonización de la Araucanía.

En virtud del trabajo desarrollado a contar de entonces por la Comisión Radicadora de Indígenas, el Estado otorgó a los mapuches títulos de merced sobre el dominio de terrenos de extensión variable. Dichos títulos eran entregados a una o más personas, generalmente caciques, en representación de sus grupos familiares u otros, quienes pasaban a tener un dominio comunitario e inalienable sobre las tierras que se les asignaban (⁸).

A raíz del proceso de radicación desarrollado entre 1884 y 1919, el Estado chileno otorgó a los mapuches, entre las provincias de Arauco y Osorno, un total de 2.918 títulos de merced con un total de 510.386,67 hectáreas, radicando a un total de 82.629 personas (⁹).

A pesar que las reducciones resultantes del proceso de radicación hicieron posible que el mapuche siguiera poseyendo y usando la tierra en forma comunitaria como tradicionalmente lo había hecho, esta significó para él numerosos problemas que deben ser señalados (¹⁰).

Por de pronto una parte importante de la población mapuche (40 mil de una población aproximada de 120 mil) no fue radicada en territorio alguno. Es el caso de los mapuches huilliches de las provincias de Osorno y Llanquihue a quienes no se concedió títulos de merced sobre sus tierras quedando éstas en una situación de tenencia irregular frente al derecho chileno.

Quienes fueron radicados dejaron de ser dueños y señores del vasto territorio que ancestralmente les pertenecía para ser confinados a una parte ínfima de éste (las reducciones abarcaban el 6.39% del territorio total comprendido entre las provincias

8 La Comisión Radicadora levantaba un acta de radicación en la que se señalaba además de los beneficiarios, la fecha del otorgamiento, la cabida, destindes y planos.

9 González, Héctor. Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche. En revista NUTRAM Santiago, Año II, N° 3, 1986.

10 No era la intención del legislador establecer un sistema de tenencia comunitaria de la tierra. Existen antecedentes de que esta fórmula fue utilizada por la legislación como provisoria debido a la impracticabilidad de proceder a la asignación individual.

de Arauco y Osorno), generalmente en las tierras más apartadas y de más baja calidad agrícola (¹¹).

Cabe señalar a este respecto, que mientras en el mismo período el Estado vendía a particulares lotes de 500 hectáreas de superficie, de las cuales se había adueñado a través de la legislación, y concedía gratuitamente a colonos extranjeros en territorio mapuche hijuelas de 40 hectáreas para cada familia (más 20 hectáreas por cada hijo varón mayor de 12 años), el mapuche era obligado a subsistir en territorio con una alta concentración de población (6.18 hectáreas por persona como promedio) para él antes desconocida (¹²).

Otro de los conflictos generados con la radicación fue la arbitrariedad de los agrupamientos de las personas a quienes se incluía en un solo título de merced. Dicha arbitrariedad consistió en radicar bajo un mismo título de merced a personas de diferentes familias, y que por lo tanto, no reconocían al mismo cacique como jefe.

Este sistema impuesto por la legislación, opuesto a la forma de agrupamiento familiar propio de la costumbre mapuche, provocó grandes problemas al interior de las reducciones, generándose guerras internas cuando éstas recién habían sido constituídas (¹³).

No obstante los problemas y conflictos que el establecimiento de la reducción significó para el pueblo mapuche, ésta se convirtió en la práctica durante su vigencia en el espacio en el cual dicho pueblo encontró su refugio para la preservación y desarrollo de su cultura.

De este modo la reducción se transforma en lo que ha sido definido como "el espacio propio, autónomo e independiente, subordinado y segregado, donde es posible resituar una cultura de resistencia, una cultura que tiene por objeto impedir la aniquilación total" (¹⁴).

11 González, Héctor. Artículo, pág. 7.

12 Bengoa, José. Obra citada, págs. 347 y siguientes.

13 Bengoa, José. Obra citada. Pág 361.

14 Referencia extraída de la obra "Comentarios del Pueblo Araucano" de Manquilef. En Bengoa, José. Obra Citada, pág. 364.

2.5 Legislación divisoria de las comunidades mapuches.

A contar de 1927 se dictan una serie de cuerpos legales destinados a lograr la disolución de las comunidades indígenas creadas en base a la legislación anterior dando lugar a un nuevo tipo de propiedad indígena individual y enajenable.

Es así como en 1927 se dicta la Ley 4.169 que da origen a este proceso al disponer que para proceder a la división de una comunidad basta con la petición de un solo comunero ante un tribunal especial con sede en Temuco creado para estos efectos.

En 1930 se dicta la Ley 4.802 que modifica la anterior creando los Juzgados de Indios, juzgados cuya función esencial es la división de las comunidades. La misma ley establece que dicha división podría llevarse a cabo de oficio por dichos juzgados aún contra la voluntad de los comuneros, poniendo término además a la Comisión Radicadora de Indígenas.

Finalmente en 1931 se dicta un Decreto con Fuerza de Ley (DFL) que modifica la ley anterior estableciendo como requisito para proceder a la división de las comunidades la petición de 1/3 de sus miembros.

Todas estas normas son refundidas en el Decreto Supremo 4.111 de 1931.

A partir de entonces y hasta 1971 se verifica en virtud de esta legislación un proceso divisorio que afecta a un total de 832 comunidades con una cantidad de 132.736,72 hectáreas del total de 2.918 constituidas por la Comisión Radicadora. Muchas de las tierras divididas fueron posteriormente traspasadas por sus adjudicatarios a particulares en virtud de la facultad para enajenarlas dispuesta por la legislación a contar de 1943, facultad que respecto de éstas se mantiene hasta el día de hoy, con períodos intermedios de prohibición (1947 - 1961).

2.6 Legislación indígena de 1972 (Ley 17.729)

En el contexto del proceso de reforma agraria desarrollado en el país desde el año 1966 a objeto de introducir transformaciones en el sistema de tenencia de tierra existente hasta entonces, así como del proceso de cambios económicos y sociales impulsado por el gobierno de la Unidad Popular a contar de 1970, y de la creciente demanda de las organizaciones mapuches frente a las autoridades a objeto de obtener una solución a sus problemas más urgentes (la falta de tierra, el acceso al crédito, etc.), el Congreso Nacional aprobó en 1972, no sin modificaciones, un

proyecto de ley presentado por el gobierno en base a las demandas del pueblo mapuche (¹⁵).

Dicha ley, junto con poner término por un breve lapso de tiempo al proceso divisorio de las comunidades mapuches al disponer que su división sólo podría ser solicitada por la mayoría de los comuneros o por razones técnicas, posibilita la recuperación de tierras comunales perdidas haciendo utilizable para ello el mecanismo de la expropiación contemplado en la ley de reforma agraria.

Además, pone término a los juzgados de indios, los cuales son sustituidos por el Instituto de Desarrollo Indígena que asume sus funciones, así como la de promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas.

Finalmente, esta ley contiene una norma aplicable a todos los indígenas del país al establecer que tienen la calidad de tales, independientemente de si viven en la comunidad o no, o del hecho de encontrarse ésta dividida, aquellas personas que "habitando en cualquier lugar del territorio nacional, formen parte de un grupo que se exprese habitualmente en idioma aborigen y se distingan de la generalidad de los habitantes de la república por conservar sistemas de vida, normas de convivencia, costumbres, formas de trabajo o religión, provenientes de grupos autóctonos del país".

Esta legislación constituye en todo sentido una excepción con respecto a la legislación anteriormente dictada en Chile sobre indígenas, tanto por cuanto viene a poner freno al proceso de despojo de sus tierras ancestrales del cual éstos han sido víctimas, como por cuanto a través de sus normas se reconoce la calidad de los indígenas en forma independiente de su relación con la tierra.

La Ley Nº 17.729 no solo implicó terminar con las "usurpaciones" sino que significó para los mapuches la recuperación de 68.381 hectáreas, según la siguiente distribución (¹⁶).

15

Demandas formuladas por las organizaciones mapuches en su Segundo Congreso Nacional celebrado en Temuco en diciembre de 1970.

16

Ivo Babarovic, Pilar Campaña, Cecilia Diaz y Esteban Durán. "Campesinado mapuche y Procesos Socio-Económicos Regionales". En Documento de Trabajo Nº 34 del grupo de Investigaciones Agrarias (GIA) Año 1987.

CUADRO 1

REGION	PROVINCIA	HECTAREAS	COMUNIDADES
VIII	Arauco	987	9
	Bío Bío	0	0
IX	Malleco	17.775	29
	Cautín	7.190	126
X	Valdivia	10.429	25
	Osorno	32.000	2
TOTALES		68.381	193

Fuente: Ivo Babarovic, Pilar Campaña, Cecilia Díaz y Esteban Durán. "Campesinado mapuche y Procesos Socio-Económicos Regionales". En Documento de Trabajo N° 34 del grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Año 1987.

La recuperación de tierras se efectuó mediante mecanismos administrativos rápidos contemplados en la ley 16.640 sobre Reforma Agraria en combinación con la Ley 17.729 antes mencionada. Mediante expropiaciones, las comunidades lograron la restitución de tierras correspondientes a sus títulos de merced que les habían sido usurpadas. Otras, las menos, obtuvieron una ampliación de la cabida de su reducción.

2.7 Legislación dictada durante el régimen militar. (D.L. 2.568 y 2.750 de 1979).

En base a la filosofía liberal individualista que inspiró al gobierno militar que postulaba hacer de Chile "un país de propietarios" (individuales debe entenderse) y que negó la existencia al interior de nuestra sociedad de pueblos indígenas con una identidad cultural diferente a la de los demás sectores que la componen, en 1979 éste dicta el Decreto Ley N° 2.568 (modificado por el D.L. N° 2.750 del mismo año) a objeto de completar el proceso divisorio de las comunidades mapuches iniciado en la década del 30.

Esta legislación facilita dicho proceso al facultar a cualquier ocupante de una comunidad indígena, sea éste mapuche o no, para solicitar la división de la comunidad.

Por otra parte, la ley facilitó la división al establecer un procedimiento expedito y gratuito para estos efectos el cual sería llevado por un funcionario estatal, el abogado defensor de indígenas, ante el juez de letras competente.

De acuerdo a esta ley, una vez aprobada la división de la comunidad, el juez debía adjudicar en propiedad individual y exclusiva las tierras (hijuelas) resultantes de este proceso a los comuneros u ocupantes, los que debían inscribirlas a su nombre en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Es importante señalar que el D.L. 2.568, además de dividir las tierras indígenas, persigió eliminar todo reconocimiento a la existencia de estos pueblos, al disponer en su artículo primero que a contar de la fecha de su inscripción en el Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces, "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños y adjudicatarios."

Esta norma, derogada por el D.L. 2.750 pocos meses después de su entrada en vigencia debido a la fuerte crítica que suscitó, constituye la demostración más clara del carácter asimilacionista de esta legislación, por cuanto a través de ella se pretendía no tan solo despojarlo de sus tierras ancestrales, sino también privar al pueblo mapuche de su derecho a ser reconocido como tal.

La misma legislación, si bien prohibía la enajenación de las hijuelas resultantes de la división de las comunidades por un período de 20 años a contar de la fecha de su inscripción, no impidió otras fórmulas tales como el arrendamiento por 99 años, fórmulas a través de las cuales los nuevos propietarios individuales en la práctica pierden su derecho sobre la tierra que les es adjudicada.

En base a esta legislación, elaborada sin participación alguna del pueblo mapuche, se ha verificado desde entonces un proceso divisorio de comunidades indígenas sin precedentes en nuestra historia. Según antecedentes de la Dirección de Asuntos Indígenas, entidad dependiente de INDAP que de conformidad al D.L. 2568 sustituye al Instituto de Desarrollo Indígena creado en 1972 a la que ha correspondido implementar el proceso divisorio de comunidades indígenas, entre 1979 y marzo de 1990 se habían otorgado en virtud de esta legislación un total de 72.068 títulos de dominio a indígenas con una superficie total de 463.409,81 hectáreas (17).

CUADRO N° 2

DIVISION DE COMUNIDADES MAPUCHES EN VIRTUD DL 2568 Y 2750 DE 1979

REGION	SUPERFICIE MENSURADA		TITULOS OTORGADOS	SUPERFICIE ENTREGADA		INDEMNIZACIONES PAGADAS	
	Hij.	Hás.		Hij.	Hás.	Benef.	MONTO
VIII	183	70.082,86	2.042	2.021	42.079,49	55	2.808.231,00
IX	66.723	363.640,37	62.745	62.182	341.358,92	5.279	342.459.656,00
X	8.412	113.473,17	7.281	6.993	79.971,40	107	10.688.243,00
TOTAL	77.948	547.196,40	72.068	71.196	463.409,81	5.441	355.956.130,00

FUENTE: DASIN, INDAP, junio 1990

Según el mismo organismo, a marzo de 1990 existían un total de 935 expedientes en tramitación para la regularización de la propiedad indígena, encontrándose la mayor parte de éstos en la etapa final del proceso de división y otorgamiento de títulos individuales.

La nueva forma de propiedad de la tierra impuesta por la ley, además de ser contraria a la costumbre mapuche, viene a dificultar enormemente su subsistencia económica y cultural.

En efecto, el proceso divisorio desarrollado en virtud de esta legislación no ha respetado aquellos espacios comunes que por siglos han existido en la tierra mapuche (bosques, pastizales, etc.) los cuales constituían espacios de gran importancia para la economía agraria del mapuche.

La división tampoco ha respetado espacios que resultan fundamentales para el desarrollo de la cultura mapuche, tales como aquellos destinados al desarrollo de ceremonias religiosas o al descanso de los muertos.

Al quedar delimitados a espacios individuales se ha dificultado el desarrollo por parte de los nuevos adjudicatarios de sus formas históricas de trabajo comunal, tales como la vuelta de mano, el mingaco, etc.

Por otra parte, el crecimiento de la población mapuche al interior de la comunidad experimentado en los últimos años y el reducido tamaño de las hijuelas resultantes de la división de las mismas, ha determinado la existencia de una alta densidad de población en dichas hijuelas, fenómeno que ha incidido en un fuerte aumento del proceso migratorio de los mapuches fuera de sus tierras con destino a la ciudad (¹⁸).

A ello se debe agregar el grave proceso de deterioro de los suelos, de erosión y su deforestación al que la utilización intensiva de las tierras divididas ha dado lugar durante los últimos años.

Todos estos hechos han valido a esta legislación, así como al proceso desarrollado en virtud de su dictación, fuertes críticas de parte de las organizaciones indígenas, las iglesias y las organizaciones de defensa de derechos humanos existentes en el país.

18

De acuerdo a antecedentes de Dasin, el proceso divisorio de comunidades indígenas verificado entre 1979 y 1986 dio lugar a la creación de hijuelas cuya superficie promedio era de 5,36 hectáreas.

En González, Hector. Artículo citado, pág 10.

II EL PUEBLO MAPUCHE - HUILLICHE

El pueblo mapuche-huilliche ocupaba las tierras al sur del río Toltén en lo que hoy corresponde a la parte sur de la provincia de Valdivia y a las provincias de Osorno y Llanquihue.

Junto con los mapuches participaron en la rebelión de 1598 destruyendo el poblado de Osorno (1604) fundado por García Hurtado de Mendoza en el año 1558. De esta forma y durante gran parte de la colonia, los huilliches se interpusieron entre las ciudades españolas de Valdivia y las ubicadas en Chiloé, las que tenían entre sí comunicación marítima.

A fines del siglo XVIII el territorio mapuche huilliche empieza a ser penetrado desde el norte instalándose misiones y fuertes en la zona de Río Bueno.

1. El Parlamento de Las Canoas.

En el año 1792 se produjo la última sublevación huilliche la que concluyó al año siguiente con el sometimiento de los indígenas, realizándose con ellos un Parlamento promovido por el entonces Gobernador de Chile don Ambrosio O'Higgins.

Este Parlamento, denominado de Las Canoas se celebró el 8 de septiembre de 1793 en las inmediaciones de Osorno. En su punto 2 expresa que los indígenas dijeron:

"Que tomasen los españoles todas las tierras que hay entre los dos ríos de las Canoas y las Damas desde la junta de éstos en cuya inmediación están las ruinas de Osorno hasta la Cordillera, para los que cedían desde ahora para siempre a favor del Rey nuestro señor cualesquiera acción o derecho que ellos o sus sucesores podían tener a dichos terrenos sin que para esto sea necesario otro documento."

En otras palabras, se entregaba a los españoles el lugar donde estaba la primitiva ciudad de Osorno (fundada el año 1558 por García Hurtado de Mendoza) para que ésta fuera reconstruida y todas las tierras desde ésta a la cordillera.

Tal afirmación se encuentra, además, ratificada por la parte final del citado Parlamento donde se consigna que:

"El padre comisionado Fray Francisco Javier Alday, dijo al dicho cacique en presencia de todos que solamente podía

recibir a nombre de Dios y del Rey el uso y no la propiedad de las tierras que le asignan para el establecimiento de los padres (misiones) y el Cacique Canihu respondió que desde luego reservaba en sí la propiedad de las expresadas tierras como dueño legítimo de ellas y de si por algún caso faltaban de allí los padres misioneros entraría a gozarlas él o los herederos que representasen su acción..." (19).

Un punto interesante de este tratado es que a los huilliches se les dejan tierras acordando con ellos un límite o deslinde de carácter territorial que sería respetado incluso en tiempos de la República cuando se declara Llanquihue como "territorio de colonización" comprendiendo todos aquellos territorios ubicados al oriente de Osorno y del Río Negro. Nuevamente, pues, se respeta toda la zona costera de Osorno para los huilliches.

2. El otorgamiento de Títulos de Comisario.

A partir de 1827 el gobierno de Chile otorga a los huilliches los llamados "Títulos de Comisario", posesionando a los indígenas de grandes extensiones de tierras.

Luego, a partir de los años 1850 se inicia el proceso de colonización de la zona dando origen al despojo violento y fraudulento de las tierras primitivamente respetadas a los huilliches. Ya a principios de este siglo los huilliches habían sido despojados de gran parte de sus tierras ubicadas de Osorno a la costa.

Los Títulos de Comisario otorgados por el Estado a partir de 1827 perdieron eficacia jurídica al no ser inscritos en los registros conservatorios según lo dispuesto en 1855 por el Código Civil.

El 30 de Enero de 1906 se dictó un decreto con el objeto de que la Comisión Radicadora de Indígenas atendiera también a la "radicación de los indígenas de la provincia de Llanquihue". En la práctica dicha comisión otorgó 40 títulos de merced en la provincia de Osorno quedando la gran mayoría de los huilliches sin títulos.

19

El equipo del programa "Monku Kusobkien" de Osorno realizó una importante recopilación de documentos históricos concernientes al pueblo mapuche - huilliche, de la cual fueron extraídos los textos del Parlamento de Paz de 1793.

3. Las Leyes de Propiedad Austral.

En el Diario Oficial del 14 de abril de 1931 se publicó el D.S. 1.600 que fijó el texto definitivo de las leyes sobre Constitución de la Propiedad Austral. El 26 de Mayo del mismo año se publicó el DFL. 260 que complementa el anterior. El D.S. 1.600 refundió en un sólo texto numerosas leyes que se habían dictado sobre la materia (Leyes 4.310 y 4.510, ambas de 1928; 4.660 del año 1929; 4.909 de 1930; y DFL. 39 de marzo de 1931).

Por la importancia de esta legislación, y en atención a que ésta en definitiva se aplicó por muchos años, conviene detenerse en su análisis en lo que dice relación con su aplicación al pueblo mapuche - huilliche.

Respecto de los indígenas el DFL. 1.600 en su artículo 2º dispone:

"... continuará radicándose a los indígenas con arreglo a las leyes vigentes, sin perjuicio de que puedan acogerse a esta ley".

Como esta ley comenzó a regir el 14 de Abril de 1931 (fecha de su publicación en el Diario Oficial), la legislación indígena aplicable hasta entonces a las radicaciones era la Ley 4.802 que en su artículo 45 suprimió la Comisión Radicadora. Idéntica disposición se mantuvo en el DFL. 4.111.

La Ley sobre la Constitución de la Propiedad Austral "salvaba" la situación de los indígenas aún no radicados -caso de los huilliches- remitiendo la solución a una ley que no contemplaba la radicación de más indígenas y que fue dictada con el único fin de dividir las comunidades mapuches radicadas con títulos de merced.

Por otra parte, si los huilliches optaban por utilizar este mecanismo, la ley suponía un interés y una actividad de los ocupantes de tierras, reservando a los organismos estatales una actitud pasiva y no de promoción que permitiera al huilliche utilizar esta legislación a su favor. Los mecanismos legales se mantenían lejanos y hasta ocultos para ellos. Muy contraria fue la actitud del Estado frente a la división de las comunidades que estimuló e impulsó en este mismo período.

El golpe de gracia para los huilliches sin títulos de merced, que tenían permanentes conflictos con los particulares por la posesión y dominio de las tierras que el Estado chileno les había reconocido, fue el Decreto con Fuerza de Ley 260, publicado en el Diario Oficial el 26 de mayo de 1931.

Este decreto con fuerza de ley contenía considerandos que son de sumo interés analizar. Empieza por señalar que la constitución de la propiedad inmueble en la zona austral ha debido enfrentar dos problemas; el deslindamiento de las propiedades de los particulares respecto a la fiscal y la determinación del derecho de dominio de los poseedores de las tierras con respecto a los posibles derechos de terceros, es decir, los conflictos entre particulares.

El primero de estos problemas, según el considerando 2º:

"...está en vías de ser definitivamente solucionado, a merced de las leyes dictadas en los últimos años y cuya aplicación ha estado a cargo del Ministerio de la Propiedad Austral".

En seguida constata que el segundo problema persiste y señala en su considerando 3º:

"...que la única manera de solucionar este problema, en forma práctica y eficaz, es la de establecer una prescripción de corto tiempo, mediante la cual se extingan los derechos que pudieran hacerse valer por terceros en contra de los actuales poseedores."

La ley parte de la presunción de que quién ha obtenido el reconocimiento de validez de sus títulos es el verdadero dueño. Concluyen las consideraciones de esta ley con una explicación contundente de la justificación de normas excepcionales. Por ser de indudable interés transcribimos íntegramente el considerando 7º y último del DFL. 260:

"Que una prescripción a corto plazo, que no se suspende en favor de ninguna persona, se aparta indudablemente de preceptos fundamentales de nuestro derecho civil, pero estos preceptos, convenientes y saludables para resolver los conflictos que se presentan en la región central, donde hace siglos que está constituida la propiedad privada, no pueden aplicarse rigidamente en la zona austral, porque pugnan aquí con el interés social y tienden a perpetuar un estado de cosas que mantiene a los agricultores del sur en la incertidumbre de sus derechos y privados de las ventajas y beneficios del crédito."

Las normas fundamentales del derecho civil que son "inservibles" para constituir la propiedad privada en la zona austral son las relativas a la prescripción como modo de adquirir el dominio y de extinguir las acciones de terceros.

En suma, los que hubieren obtenido la validación de sus títulos por el Presidente de la República adquieren el dominio por prescripción, si su posesión dura dos años continuos sin que sea demandado judicialmente por otro que se pretenda dueño. A su vez, los terceros no podrán intentar acción alguna contra los poseedores reconocidos por el Fisco después de dos años de efectuada la publicación del decreto presidencial que da validez a los títulos de éstos.

La realidad escapó a las discusiones jurídicas sobre la materia. Los mapuches huilliches no radicados o sin título no solicitaron el reconocimiento por parte del Fisco de sus Títulos de Comisario mientras que los particulares sí lo hicieron. Estos últimos contaban con la posesión material arrebatada a los mapuches huilliches, con medios para hacer los trámites y obtener los documentos exigidos por la ley, con abogados y funcionarios dóciles, tanto en el sur como en Santiago. Concluido el trámite publicaban su decreto en un diario de Temuco, Valdivia u Osorno el que, por supuesto, no era leído por los indígenas.

El resultado no podía ser otro que la ignorancia de los huilliches de los trámites que los particulares estaban haciendo para quitarles definitivamente sus tierras amparados en una ley que ellos desconocían. La sorpresa y la impotencia afloraban cuando un secretario de un juzgado, un actuario, un juez o un abogado les decía que no podían demandar la restitución de sus tierras, pues los particulares tenían títulos legales de los cuales ellos carecían.

4. Situación actual de las tierras huilliches

En la actualidad, las 40 comunidades huilliches que estaban amparadas por títulos de merced se encuentran divididas en virtud del Decreto Ley 2568 de 1979.

El resto de las posesiones de los huilliches están asentadas en tierras cuyo dominio fue inscrito por particulares en virtud de la ley de Propiedad Austral. El mismo Fisco tiene inscrito a su nombre el fundo "Llesquehue" de 66.000 hectáreas ubicadas en las comunas de San Juan de la Costa y Río Negro.

Dentro de las 66.000 hectáreas fiscales se superponen otros títulos del Fisco y títulos de particulares. Sin embargo, en la realidad muchas de esas tierras son poseídas por mapuches huilliches.

El proceso de saneamiento de títulos en la zona de Osorno se ha intentado por varias vías. Primero se hizo a través de la concesión de títulos gratuitos en virtud del D.L. 1939 que regula

la disposición y administración de bienes fiscales. Luego, y con la dictación del D.L. 2.695 el año 1979, se realizaron saneamientos de títulos para adquirir por prescripción. Finalmente, se está utilizando también el D.L. 2568 en cuanto autoriza a las instituciones del Estado transferir sus predios a INDAP con el propósito de que éste a su vez otorgue títulos de dominio individuales a sus ocupantes.

Ninguna de estas leyes ha servido a los huilliches para poner término al proceso histórico de usurpación de sus tierras del que han sido objeto.

Durante los últimos años sus organizaciones tradicionales, en particular, la Junta de Caciques del Butahuillimapu, junto con denunciar esta situación a las autoridades y a la opinión pública en general, han planteado que la solución al problema de las tierras huilliches pasa por el reconocimiento de los derechos que les eran reconocidos en los Títulos de Comisario que les fueron otorgados por el gobierno de Chile el siglo pasado.

III EL PUEBLO RAPA NUI

1. Anexión de Isla de Pascua a Chile.

La incorporación de Isla de Pascua o Rapa nui al territorio nacional, y por lo tanto, la vinculación de sus habitantes, el pueblo rapa nui o pascuense a Chile data de 1888, hace un siglo atrás.

El 9 de septiembre de 1888, un año después de que el gobierno chileno adoptara la decisión de anexar la Isla de Pascua a Chile comisionando para llevar a cabo esta misión al Capitán de Marina Sr. Policarpo Toro Hurtado, los jefes pascuenses en representación de las principales familias de la Isla, encabezados por su rey Atamu Tekena, suscribieron un acta por la cual ceden la soberanía de la Isla al gobierno de Chile. (20)

En esta acta se señala textualmente: "Los abajo firmados, Jefes de Isla de Pascua, declaramos ceder para siempre y sin reserva al gobierno de la República de Chile la soberanía plena y entera de la citada isla, reservándonos al mismo tiempo nuestros títulos de Jefes de que estamos investidos y de que gozamos actualmente."

En el mismo acto, el Capitán Toro Hurtado, en representación del gobierno chileno, declara aceptar, salvo ratificación de su gobierno, la cesión de soberanía hecha por los pascuenses.

A pesar de que en virtud de este acuerdo de voluntades los Jefes pascuenses sólo entregaron al gobierno de Chile la soberanía de la Isla, sin renunciar a sus títulos de Jefes, y por lo mismo a su sistema de autoridad y gobierno, ni tampoco a la propiedad de sus tierras, el gobierno chileno realizó desde entonces -y aún desde antes- una serie de gestiones y adoptó una serie de medidas legales a través de las cuales fue sometiendo al pueblo rapa nui (compuesto a 1888 de 178 personas).

20

Fue el propio Capitán Policarpo Toro quién convenció al gobierno chileno de la necesidad de incorporar Isla de Pascua al territorio nacional. Su anexión a Chile tenía para éste un doble objetivo; ser una estación naval para la marina nacional y evitar que una potencia extranjera tomara posesión de ella amenazando desde allí a nuestro país en futuras emergencias. Ello, además de la importancia de la Isla desde el punto de vista económico y comercial.

Extraído de carta de Policarpo Toro de octubre de 1886, en Archivo Nacional, Consulados de Chile en Europa, año 1887, Tomo 57.

2. Las primeras medidas adoptadas por el gobierno chileno en la Isla.

El esfuerzo inicial del gobierno chileno y en especial de su representante don Policarpo Toro, está centrado en la adquisición de la propiedad de las tierras de la Isla.

En efecto, dado que a la época de la anexión de la Isla a Chile, parte importante de sus tierras habían sido adquiridas a los isleños por extranjeros, Policarpo Toro, realiza una serie de gestiones destinadas a obtener la propiedad de dichas tierras para el gobierno chileno y para sí mismo a objeto de evitar los peligros de una posesión extranjera sobre ésta y hacer efectiva la soberanía nacional sobre su territorio. ⁽²¹⁾

A raíz de estas gestiones, a fines de 1888 el gobierno de Chile adquirió para sí la propiedad de dos importantes terrenos de la Isla y Policarpo Toro quedó en calidad de arrendatario de la otra propiedad antes perteneciente a extranjeros, conservando los isleños la propiedad sobre las tierras restantes. ⁽²²⁾

De este modo el gobierno chileno, además de detentar la soberanía sobre la Isla, pasaba a controlarla físicamente tomando posesión material de gran parte de sus tierras, privando a los rapa nui de sus derechos ancestrales sobre ellas.

El mismo año, el gobierno chileno designa al Capitán de Marina Pedro Pablo Toro, como agente de colonización de la Isla disponiendo además el establecimiento en ella de dos familias de colonos del continente. Pedro Pablo Toro permanece en esta

21

A 1887 las tierras de la Isla pertenecían a los hermanos Salmon, miembros de una familia de la nobleza tahitiana, a la sucesión de John Brander, un comerciante inglés venido de Tahiti, a la sucesión de Dutrou-Bornier, un comerciante de origen francés que desde 1872 había convertido la Isla en una gran hacienda y a la misión católica que décadas atrás había venido a la Isla proveniente de Tahiti. Los terrenos restantes habían pertenecido a los nativos de la Isla, los rapa nui.

En Cristino, Claudio y otros, Isla de Pascua: Procesos, alcances y efectos de la aculturación, Instituto de estudios de Pascua, Universidad de Chile, Isla de Pascua, septiembre de 1984, pág. 13.

22

El gobierno chileno adquirió los terrenos y edificios de la misión católica y los terrenos y animales de los hermanos Salmon. Policarpo Toro arrendó para sí los edificios, terrenos y animales de la sucesión Brander (que estaba en juicio con la sucesión Bornier por la propiedad de las tierras antes pertenecientes a la Sociedad Brander-Bornier).

En Cristino, Claudio y otros, obra citada, pág. 13.

función hasta 1892 debiendo encargarse de inventariar todos los bienes de la Isla y fomentar su desarrollo. ⁽²³⁾

No obstante la instauración de esta autoridad ajena a la Isla por el Gobierno chileno, durante los primeros años de la colonización se mantuvo a grandes rasgos la forma de organización social pascuense existentes hasta antes de 1888.

Con respecto a la tierra poseída por los pascuenses, Pedro Pablo Toro señala en sus crónicas que no existía el derecho particular y permanente de propiedad propiamente tal, ya que "cada individuo cultiva y siembra un pedazo de terreno que abandona después de las cosechas para tomar otro después".

La agricultura y la pesca continúan siendo las principales actividades económicas que se practicaban, siguiendo las formas y usos tradicionales. ⁽²⁴⁾

3. La Isla Hacienda (1895)

A partir de 1895 comienza una larga etapa en la vida del pueblo rapa nui caracterizada por el predominio de la actividad de la hacienda ovejera establecida en la Isla.

A contar de ese año la propiedad de las tierras de la Isla pasa a ser controlada por un francés vecindado en Chile, Enrique Merlet (Merlet y Cía) luego de que éste adquiriera para sí las tierras antes pertenecientes a John Brander y arrendara por un período de 20 años las tierras pertenecientes al Fisco de Chile. ⁽²⁵⁾

Durante este período los nuevos propietarios de la Isla relegan al pueblo rapa nui al rol de inquilinos, privándoles de todos sus bienes y derechos.

Por orden de Merlet en 1896 se confina a los rapa nui dentro de un área de mil hectáreas, parte de la actual Hanga Roa,

23 En instrucciones de Subsecretaría de Marina a Policarpo Toro para la compra de propiedades en la Isla.
Instituto de Investigación del Patrimonio Territorial de Chile, U. de Santiago. Primeras Jornadas Territoriales Isla de Pascua, Stgo, 1987, pág. 161

24 Cristino, Claudio y otros, obra citada, págs. 15 y 16.

25 Años más tarde, en 1903, se forma la Compañía Explotadora de Isla de Pascua (Williamson and Balfour y Cía) de la cual Merlet es presidente y dueño del 25% de las acciones.

usurpándoles sus animales y pertenencias y prohibiendo a éstos la libre circulación por la Isla. La Compañía emplea a parte importante de los isleños (50 de una población total de 214) para la construcción de pircas y faenas relacionadas con la ganadería siendo duramente maltratados. "Los extranjeros, creyéndose con derecho sobre los pascuenses los hacían trabajar como esclavos, incluso los reyes de rapa nui fueron sometidos sin consideración". "La Compañía aplicaba trabajos forzados a todas las mujeres mayores de catorce años, solteras o casadas y a los hombres desde los 14 años hasta el más viejo, trabajo que debían realizar de sol a sol, sin derecho a alimentación, remuneración ni descanso" (26)

En junio de 1896, bajo la presidencia de Montt, se dicta un decreto que convierte a Isla de Pascua en una Subdelegación Marítima dependiente de la Gobernación de Valparaíso a cargo de un Subdelegado Marítimo.

En 1916 el gobierno dicta un decreto (Nº 444) que destina la Isla a la colonización quedando bajo la dependencia directa del Ministerio de Colonización convirtiéndola además en Subdelegación del Departamento de Valparaíso.

En noviembre de 1916, en atención a la persistencia de los abusos cometidos por la compañía en contra de los pascuenses y a los intentos de ésta de disputar al Estado los terrenos que ésta explotaba en arriendo, el gobierno dicta un Decreto Supremo (Nº 1.291) por medio del cual pone término al arrendamiento de tierras y animales fiscales a la Compañía, disponiéndose además la creación de una Comisión Isla de Pascua que tendría por misión estudiar los problemas jurídicos y administrativos de la isla y proponer al gobierno las medidas conducentes a salvaguardar los intereses fiscales y mejorar las condiciones de vida de los isleños (27)

En enero de 1917 se dicta la Ley Nº 3.220 en virtud de la cual la Isla pasa a depender de la Dirección del Territorio Marítimo de Valparaíso, quedando su población sometida a las autoridades y leyes navales.

26 Consejo de Ancianos de Rapa Nui, Documento adjunto a cartas enviadas, Isla de Pascua, octubre de 1987, pág. 2

27 Producto del trabajo de esta comisión se determina que los terrenos de esta compañía tenían una extensión de 921 hectáreas y los del Fisco de Chile 635 hectáreas, perteneciendo por tanto el resto de las tierras de la Isla a los pascuenses (la superficie total de la Isla es de alrededor de 16.000 hectáreas).
En Cristino, Claudio y otros, obra citada, pág. 24

En mayo de 1917, luego de negociaciones entre el gobierno de Chile y la Compañía Explotadora de la Isla y de desistir esta última de su intento de hacerse dueña de los terrenos de la Isla, ambas partes suscribieron un nuevo contrato de arriendo de 20 años de duración en favor de la Compañía. En este nuevo contrato la compañía quedaba a cargo de la administración de la Isla y del ganado existente en ella, se destinaba a los servicios públicos y para la radicación de los isleños 2 mil hectáreas de terrenos en las inmediaciones de Hanga Roa, más otro terreno para la construcción de un lazareto de leprosos.

En abril de 1929, dada la mantención de las pretensiones de la Compañía de hacerse dueña de las tierras de la Isla, el gobierno de Chile pone término al contrato suscrito en 1917.

A pesar de ello, la Compañía sigue usufructuando de las tierras de la Isla hasta 1936, año en que se suscribe un nuevo contrato por el cual el Fisco de Chile entrega nuevamente la Isla en arriendo a la Compañía por otro período de 20 años.

4. La Inscripción de las tierras de la Isla por el Fisco (1933).

En el intertanto, el gobierno de Chile intenta consolidar su propiedad sobre las tierras de la Isla y poner término a los conflictos existentes sobre esta materia al inscribir en noviembre de 1933 en el Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso la totalidad de las tierras de la isla a nombre del Fisco valiéndose para ello de lo dispuesto en el artículo 590 del Código Civil que establece que "son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño".

A través de esta inscripción el gobierno chileno desconoce los derechos ancestrales del pueblo rapa nui sobre las tierras de la Isla.

Es importante señalar que el trámite para la inscripción de la propiedad de estas tierras a nombre del Fisco fue realizado en Valparaíso, y las publicaciones legales de dicha inscripción, fueron hechas en el diario "El Heraldó" de esta ciudad, diario que nunca llegó a la Isla. ⁽²⁸⁾

De este modo se privó a los pascuenses de toda posibilidad de hacer valer sus derechos sobre sus tierras ancestrales frente a la inscripción fiscal de las mismas.

En enero de 1935 se declaran Isla de Pascua y Juan Fernández, Parque Nacional en virtud del Decreto Nº 103 del Ministerio de Tierras. El mismo año se declara la isla Monumento Nacional Histórico en virtud del Decreto Nº 4536 del Ministerio de Justicia.

5. Reglamento del régimen de vida y trabajo en la isla (1936).

En abril de 1936 se dicta el Decreto Nº 81 del Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Marina) mediante el cual se establece un reglamento de régimen interno de vida y trabajo en la Isla de Pascua.

Dicho decreto pone la Isla bajo la dependencia de la Dirección Litoral y de Marina Mercante de la Armada Nacional sometiéndola a la autoridad del subdelegado Marítimo nombrado por el de la República (artículo Nº 1); establece que quienes se encuentren en ella gozarán de los derechos que le otorgue la constitución y las leyes de la República y debe sujetarse a los derechos y obligaciones de este reglamento (artículo Nº 12); entrega a la autoridad la obligación de velar por "la legítima constitución de las familias", por la instrucción primaria obligatoria para los mayores de 7 años, por la "instrucción moral" de sus habitantes, etc. (artículo 13 a 17); limita el acceso de la población a los terrenos fiscales arrendados por la Compañía sólo "para recoger de ellos combustible animal o para dedicarse a la pesca" previo permiso de la autoridad (artículo 20); regula las condiciones de trabajo en la Isla aplicando como regla general a éstas el Código del Trabajo y las normas especiales establecidas en él para las relaciones laborales entre la Compañía Explotadora de la Isla y sus empleados y obreros pascuenses (los contratos de trabajo no pueden ser por un plazo superior a un año renovable, los sueldos deben ser suficientes para atender las necesidades vitales de los trabajadores, etc.); y establece que los enfermos de lepra existentes en la isla serán ingresados a la leprosería a requerimiento del médico de la Armada sin poder abandonarla sin su autorización (artículos 50 y 51).

6. La administración de la Isla por la Armada (1953).

Las múltiples denuncias relativas a la persistencia de los abusos cometidos contra la población pascuense por la Compañía Explotadora llevan en 1952 al gobierno de Chile a desahuciar el contrato con dicha corporación.

En 1953 la Armada de Chile se hace cargo de todos los bienes de la Isla asumiendo la administración de ella. La autoridad sigue en manos del Subdelegado Marítimo, existiendo una Alcaldía honoraria generalmente nombrada por el Subdelegado. La administración de justicia seguía en manos de los pascuenses; dos

jueces elegidos por la población aplicaban castigos o multas previa consulta con el Subdelegado. La población de la Isla ascendía entonces a 785 habitantes.

A pesar de los avances logrados en años previos, subsistían muchas injusticias que afectaban a los pascuenses; se mantenía la restricción al libre tránsito al interior de la Isla, así como la prohibición de hacer abandono de ella; subsistía la modalidad de trabajo obligatorio no remunerado impuesta por la compañía a través de la institución de los denominados "lunes fiscales"; las autoridades de la Isla no eran electas democráticamente y no representaban los intereses de la comunidad y no regía para los pascuenses el derecho a sufragio consagrado en la Constitución de 1925.

Las denuncias y presiones de la comunidad pascuense ante el gobierno chileno determinaron que en 1965 se pusiera término a la restricción de circular por las costas de la Isla. Asimismo, la Isla pasa a contar de ese año a depender de la administración civil, siendo transferida a la CORFO la hacienda hasta entonces administrada por la Armada y el hospital al Servicio Nacional de Salud. ⁽²⁹⁾

7. Ley Nº 16.411 de 1966.

En marzo de 1966, después de una larga discusión por el Congreso, se dicta la Ley 16.411 que crea el Departamento de Isla de Pascua en la Provincia de Valparaíso, el que comprende los territorios de las Islas de Pascua y Sala y Gómez (artículo 1); crea la Municipalidad de la Comuna del mismo nombre (artículo 4), y un Juzgado de Letras de Mayor Cuantía (artículo 6); fija normas especiales para la organización y funcionamiento de los diversos servicios públicos que se instalen en el referido departamento; establece que a los delitos contra el orden de las familias y la moralidad pública y contra la propiedad cometidos por naturales de la Isla en territorio de ella se aplicará la pena inferior en un grado al mínimo de los señalados en la ley para dichos delitos (artículo 13); establece el derecho a sufragio para los ciudadanos de la isla creándose para estos efectos una Junta Inscriptora dependiente de la Oficina de Registro Civil (artículos 22 y 23) y una Junta Electoral (artículo 32); faculta al Presidente de la República para otorgar a personas naturales títulos de dominio en terrenos fiscales urbanos de la Isla en conformidad con las

29

También en 1965, de acuerdo con un convenio previo suscrito por el gobierno de Alessandri entre la FACH y la U.S. Air Force, se inician los trabajos de instalación de una base rastreadora de satélites en la Isla. Ello determina la existencia de un asentamiento militar norteamericano de 50 a 80 personas de promedio en la Isla, quienes permanecen allí hasta la elección de Allende en 1970.
En Cristino, Claudio y otros, obra citada, pág. 29.

reglas que deben dictarse para estos efectos (artículo 38), finalmente faculta al Presidente de la República para nombrar una Junta de Vecinos en la Comuna de Isla de Pascua compuesta de siete miembros (a uno de los cuales designaría Alcalde) entidad que tendría a su cargo la administración comunal hasta que entrase en funciones la Municipalidad que deberá elegirse democráticamente en la forma establecida por la Ley (artículo 1 transitorio). (30)

A consecuencia de esta ley comienzan a llegar a la Isla a contar de abril de 1966 una importante cantidad de personas provenientes del continente a objeto de hacerse cargo de los nuevos servicios y reparticiones públicas creadas. Ello determina que el número de continentales en la Isla aumenta de 143 en 1965 a 538 en 1966. (31)

En mayo del mismo año se dicta el Decreto Supremo Nº 148 mediante el cual se crea el Parque Nacional de Turismo Isla de Pascua en los terrenos fiscales situados dentro de la Isla con una superficie total de 6.977 hectáreas. (32)

En abril de 1967 se dicta el Decreto Supremo 534 del Ministerio de Economía mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Isla de Pascua integrada por autoridades de diversos ministerios y reparticiones públicas (todos del continente) y que tiene por objeto velar por la conservación del patrimonio arqueológico de la Isla y por el respeto y preservación de la lengua, tradiciones y costumbres de la población local.

8. Creación de la Oficina, la Comisión y el Consejo Departamental de Isla de Pascua (1970-1973)

Luego de la elección de Allende como Presidente en 1970, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) crea una Oficina de Isla de Pascua que se aboca a la elaboración de un plan de desarrollo para Pascua, plan que fue publicado en Enero de 1972.

30 En el mes de julio de 1966 se dicta el D.S. N° 961 que regula el procedimiento para el otorgamiento de títulos de dominio sobre los predios urbanos de la Isla (solicitud escrita al Presidente de la República a través de la oficina de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales en la Isla).

31 Cristino, Claudio y otros, obra citada, pág. 31

32 Mediante un Decreto Supremo dictado en octubre de 1968 (D. Oficial 8.11.68) se modifica la cabida del Parque Nacional Isla de Pascua a un total de 4.589,2 hectáreas.

En agosto de 1971 se dicta el Decreto Supremo Nº 1139 por medio del cual se crea la Comisión Nacional Asesora para el Departamento de Isla de Pascua a objeto de asesorar al Presidente de la República en todo cuanto dijera relación con el desarrollo económico, político, social y cultural de la Isla. Esta Comisión encargada de velar por la promoción del desarrollo de la Isla y la adopción de medidas tendientes a la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de los isleños, así como la preservación de la lengua, tradiciones y costumbres de la población autóctona, estaba integrada por 23 miembros de ministerios y servicios públicos y era presidida por el Ministro Director de ODEPLAN.

El mismo decreto crea el Consejo Departamental de Isla de Pascua presidido por el gobernador de la Isla e integrado por 14 miembros en representación de los diversos servicios y reparticiones públicas de la Isla así como de los distintos sectores de la población (Juntas de Vecinos, Cooperativas, etc.) a objeto de orientar al gobernador y a la Comisión Nacional en la adopción de medidas para promover el desarrollo económico, social y cultural de la Isla.

Este fue un período de prosperidad para los pascuenses debido al importante aumento del turismo experimentado y al plan de desarrollo impulsado por el gobierno. ⁽³³⁾

Con la llegada del gobierno militar se disuelve el Consejo Departamental de Desarrollo, el Alcalde pasa a ser designado por las autoridades y se disuelven las cooperativas.

9. El D.L. Nº 1.317 de 1975

En el contexto del proceso de regionalización impulsado por el gobierno militar a partir de 1974, se dicta en diciembre de 1975 el Decreto Ley Nº 1.317 (Diario Oficial 7.1.76) que crea la provincia de Isla de Pascua, cuya capital sería Hanga Roa y que comprende el Departamento de Isla de Pascua como parte de la V Región del país cuya capital es Valparaíso. ⁽³⁴⁾

33

Ello no obstante los problemas existentes en el período. En la práctica el Consejo de Isla de Pascua fue inoperante por cuanto las decisiones relativas al desarrollo de la Isla se siguieron adoptando en Santiago a través de la Comisión de Isla de Pascua. Además se implementaron políticas, tales como la de cooperativas que no consideraron los niveles de organización y los conflictos internos de la población. En Cristino, Claudio y otros, obra citada, pág. 34.

34

La planificación del desarrollo de la Isla sigue en manos de la Comisión Nacional de la Isla de Pascua dependiente de ODEPLAN hasta 1980, año en que es traspasada a la V Región.

10. El Decreto Ley Nº 2.885 de 1979

En el mes de octubre de 1979 se aprueba el Decreto Ley Nº 2.885 (Diario Oficial 21.12.79) que establece las normas sobre otorgamiento de títulos de dominio y administración de terrenos fiscales en la Isla de Pascua.

Dicho Decreto Ley faculta al Presidente de la República para otorgar títulos gratuitos de dominio en terrenos fiscales, urbanos o rurales de la Isla en favor de chilenos originarios de ella y de no originarios siempre que sean hijos de padre o madre nacidos en ella y que acrediten domicilio y residencia de 5 años (artículo 1); crea para estos efectos una Comisión Especial de Radicaciones de la Isla (Artículo 6); establece como requisito para el otorgamiento de este título tener la posesión material y continua del inmueble durante a lo menos 10 años anteriores a la vigencia de esta ley y no existir juicio pendiente relativo a la posesión del mismo (artículo 8); establece el plazo de un año a contar de la publicación de esta ley para solicitar el otorgamiento del título de dominio; establece que las solicitudes en cuestión serán resueltas mediante un Decreto Supremo del Ministerio de Tierras y Colonización y que en caso de ser aprobadas reconociéndose al solicitante la calidad de poseedor regular, éste debe inscribirla en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, adquiriendo el dominio por prescripción de dos años contados desde la fecha de la inscripción (artículos 11 y 14).

En septiembre 1980 se dicta el Decreto Supremo Nº 269 que viene a reglamentar el procedimiento para el otorgamiento de estos títulos de dominio.

En julio de 1981 se promulga la Ley 18.012 que modifica al D.L. Nº 2.885 de 1979 cambiando la forma de constitución de la Comisión Especial de Radicaciones de Isla de Pascua y estableciendo un nuevo plazo de dos años a contar de la fecha de su publicación para hacer valer los derechos establecidos en el D.L. 2.885.

A través de ésta legislación el gobierno militar pretendió legitimar el dominio fiscal sobre las tierras de la Isla. Ello por cuanto al solicitar los pascuenses al Estado chileno el otorgamiento de Títulos de Dominio de las tierras que ocupan (fundamentalmente las tierras de Hanga Roa en el sector urbano que comprenden 466 hectáreas, el 2,8% de la superficie total de la isla, más 2.907 hectáreas en el sector rural, aproximadamente el 18% de la superficie total), estarían implícitamente reconociendo

el dominio que éste tiene sobre dichas tierras así como sobre las tierras restantes que hoy detenta el Estado. (35)

Sin embargo, y no obstante las presiones que ejerció el gobierno militar sobre los pascuenses a objeto de lograr la regularización de la propiedad de las tierras en las que habitan (amenazas de despido de cargos fiscales), éstos se opusieron a la aplicación de esta legislación, negándose a solicitar al Estado el otorgamiento de títulos individuales de dominio y realizando gestiones frente a autoridades nacionales e internacionales a objeto de denunciar la situación provocada por el D.L Nº 2.885 y de obtener su derogación. (36)

Un estudio reciente sobre la materia comprueba lo anteriormente señalado al constatar que después de diez años de vigencia de esta ley se habían negado a inscribir sus terrenos, de conformidad a sus disposiciones y modificaciones posteriores, un 60% de los isleños en el sector urbano y un 70% de los isleños en el sector rural. (37)

11. El acuerdo suscrito entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos (1985).

En el mes de agosto de 1985 el gobierno chileno suscribió un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos a objeto de autorizar a éste la realización de trabajos de ampliación de la pista del aeropuerto de Isla de Pascua (Mataverí) y de permitir a dicho país su utilización como lugar de aterrizaje de emergencia de trasbordadores espaciales (38).

35 De la superficie total de la isla (16.134 hectáreas), 6.646 hectáreas corresponden al Parque Nacional Isla de Pascua y son administrados por CONAF y 6.560 corresponden al fundo Vaitea y son administradas por SASIPA, Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua, empresa filial CORFO, creada en 1980 con el objeto de procurar el desarrollo agrícola de la Isla y de proveer de servicios esenciales (agua, luz) a la población.

36 A contar de 1980 los pascuenses representados por el Consejo de Jefes de Rapa Nui formularon peticiones a las autoridades nacionales pidiendo la derogación de esta legislación, sin obtener de ésta respuesta alguna. En 1983 enviaron carta a los presidentes de EEUU., Francia, al Secretario General de N.U. y al Papa a objeto de solicitar sus oficios para interceder ante el gobierno chileno con el mismo objetivo.

37 Estudio de la antropóloga Susi Rochna elaborado en 1990 en base a antecedentes del Ministerio de Bienes Nacionales. En publicación.

38 Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 6 de noviembre de 1985.

Cabe señalar que este acuerdo, cuya duración inicial fue prevista en ocho años, ha sido implementado hasta la fecha no obstante el rechazo que respecto a él ha manifestado reiteradamente el pueblo pascuense a través del Consejo de Ancianos de Rapa Nui por no haber sido consultados por el gobierno chileno en su oportunidad y por convertir a la Isla en un lugar de alto riesgo en caso de guerra (³⁹).

12. La demanda de los Rapa nui para la recuperación de sus tierras.

En agosto de 1988, un total de más de 700 pascuenses organizados en el Consejo de Ancianos de Rapa Nui, invocando sus derechos ancestrales sobre las tierras de la Isla, presentaron en Santiago ante la justicia ordinaria una demanda civil en contra del Fisco de Chile solicitando al Tribunal competente que declarara que el derecho de dominio del Fisco sobre las tierras de la Isla debía entenderse limitado exclusivamente a aquellas que en 1933, fecha de la inscripción que este hiciera a su nombre de la totalidad de las tierras de la Isla, carecían de otro dueño.

En dicha demanda, cuyo objetivo fundamental es recuperar para el pueblo rapa nui el dominio de sus tierras, se sostiene que en 1988 el Rey Atamu Tekena sólo se comprometió mediante el acuerdo de voluntades suscrito con Policarpo Toro por el gobierno de Chile a ceder a este último la soberanía de la Isla, conservando para los isleños todos los derechos de que gozaban, entre los cuales se encontraban sus títulos de jefes y su tierra.

No existiendo ningún antecedente que haga presumir que los rapa nui cedieron en 1888 al gobierno de Chile el dominio de sus tierras y siendo éstos a la fecha de su inscripción por el Fisco los "primitivos dueños y señores" de la Isla, corresponde según la demanda, que les sea devuelta la propiedad de la misma.

La interposición de esta demanda coincidió con el centenario de la anexión de la Isla a Chile y con el resurgimiento de la organización tradicional rapa nui, el Consejo de Jefes o Ancianos, organización que representa a los 36 clanes o familias de la Isla.

Dicha organización sigue planteando, hoy como uno de sus objetivos fundamentales, la recuperación de las tierras de la Isla para el pueblo rapa nui.

IV EL PUEBLO AYMARA

1. Legislación y políticas estatales relativas al pueblo aymara.

A consecuencia de la derrota de Perú y Bolivia a manos del ejército chileno en la Guerra del Pacífico a fines del siglo pasado, el gobierno de Chile anexó al territorio nacional Tarapacá y Antofagasta y ocupó las provincias de Tacna y Arica, incorporando de esta manera al país esta vasta región y sus habitantes.

Dentro de los territorios anexados a Chile vivía una pequeña parte del pueblo aymara, pueblo que habitaba y sigue habitando, principalmente en la región altiplánica del Perú y Bolivia. ⁽⁴⁰⁾

Desde entonces y hasta la fecha se ha verificado, tanto de hecho como de derecho, un proceso de chilenización de este pueblo que ha provocado su paulatina asimilación a la cultura nacional y ha contribuido a su desintegración como pueblo.

De este proceso intentaremos dar cuenta a continuación.

1.1 Aplicación del derecho chileno a los aymaras

Las nuevas fronteras impuestas por Chile en 1883 significaron para los aymaras que quedaron dentro del territorio nacional, la separación con el resto de su pueblo que habitaba en Perú y Bolivia y con los centros de su cultura (Tiwanacu y el Titicaca) ubicados también al otro lado de la frontera. La anexión de sus tierras a Chile les hizo imposible seguir viviendo en forma aislada como lo habían hecho hasta entonces, gracias a su lejanía de los centros de poder urbano.

Fue así como el gobierno chileno llegó rápidamente a la región aymara con su aparato administrativo y su institucionalidad jurídica.

La imposición de dicha institucionalidad a los aymaras por parte del gobierno chileno tuvo graves repercusiones para este pueblo, en particular, en relación con el sistema de propiedad

40

La población aymara chilena se estima actualmente en 40.000 personas. De éstos, dos terceras partes habrían migrado a las ciudades y puertos de la costa, manteniendo el resto su carácter rural, campesino e indígena más acentuado. La mitad de este último sector habita las altiplanicies junto a la frontera con Bolivia y se ocupa principalmente de la ganadería de camélidos, en tanto que la otra mitad se distribuye en pequeños valles y quebradas precordilleranas bajo los 3.500 metros donde prosperan los cultivos agrícolas bajo riego. Gunderman, Hans. Los Aymaras en Chile; elementos de caracterización. En revista Nutram, año III, Nº 2, 1987, Centro Diego de Medellín, Santiago, pág. 40

de la tierra y el sistema de autoridad que éste poseía hasta entonces.

En efecto, la existencia de las tierras comunales de los aymaras fue ignorada por la legislación pues no se dictó ninguna norma que las reconociera o que regulara su situación frente al derecho chileno y tampoco se hizo extensiva a los aymaras la legislación indígena de 1883 por medio de la cual el Estado otorgó a los indígenas títulos de merced dando origen a las comunidades indígenas de la región de la araucanía. Dichas tierras comunales fueron consideradas por el Estado chileno como propiedad del Fisco cuando no existieren escrituras que acreditaran la propiedad privada de las mismas conforme al derecho vigente.

Tal como señala Van Kessel en su obra "Holocausto al Progreso: Los Aymaras de Tarapacá": "Con la incorporación a la legalidad chilena expiró, *de jure*, la propiedad comunal y dejó de existir la comunidad aymara misma para el legislador".

En relación con el trato dado a los aymaras por el Estado chileno, el mismo autor agrega: "La igualdad de los aymaras ante la ley chilena, era la falacia que justificaba esta política de asimilación que de hecho era un atentado etnocidiario".⁽⁴¹⁾

A la desmantelación jurídica de la comunidad aymara siguió la limitación impuesta por el derecho chileno a la autoridad indígena.

De conformidad con la legislación chilena implementada en la región a contar de la ocupación y hasta 1973, se creó el cargo de "inspector de distrito", funcionario designado por el gobernador o el intendente entre los lugareños que cumplía un rol de intermediario o enlace entre el gobierno y los indígenas, desarrollando una función meramente informativa al servicio de la administración pública.

La destitución de la autoridad aymara, el cacique, y la pérdida de sus atribuciones se hizo sentir al interior de la comunidad como un vacío de poder que favoreció su rápida descomposición.⁽⁴²⁾

41 Van Kessel, J.J.M.M., Holocausto al Progreso: Los Aymaras de Tarapacá, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Amsterdam, 1980, pág. 227

42 Van Kessel, J, Los Aymaras Contemporáneos en Chile (1879-1985); Su historia social. Centro de Investigaciones de la Realidad del Norte (CIREN), Iquique, 1985, pág.16

El desconocimiento jurídico de la comunidad y las limitaciones introducidas por la legislación a la autoridad comunal, dejaron el campo abierto para un proceso de privatización de la comunidad aymara.

En Tarapacá, por ejemplo, la amenaza de enajenación de las tierras comunales invadió la comunidad misma, la que pretendió defenderse de la enajenación por extranjeros.

Debido a ello, desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta la actualidad se multiplicaron los pleitos entre aymaras por tierras, pastos y aguas. Se agudizó la desunión entre familias aymaras y se llegó incluso a soluciones criminales entre el conflicto entre intereses privados y derechos tradicionales debido al derrumbe del derecho aymara.

La liquidación total y la privatización de las tierras comunales significó el dramático desenlace de la comunidad de facto (⁴³).

1.2 Las políticas implementadas por el Estado en la región aymara y sus efectos.

A contar de 1879 el Estado chileno desarrolla acciones tendientes a tomar posesión de los nuevos territorios anexados en el norte del país.

Al envío inicial de misiones exploradoras y científicas con el objeto de inventariar las tierras anexadas, estudiar su población y recursos, siguen los esfuerzos realizados junto con empresarios ingleses para levantar una infraestructura económica al servicio de la empresa salitrera (camino, captaciones de agua, etc.)

El auge experimentado por la actividad salitrera en la región (que tuvo su apogeo entre 1890 y 1929) con el apoyo del Estado chileno, tuvo graves consecuencias para los aymaras. La incorporación por seis o más generaciones de los aymaras en los trabajos de las salitreras, pasando a constituir el grueso del proletariado ocupado en esta actividad, significó para este pueblo el quiebre de su estructura familiar, la disminución de la población en sus comunidades de origen y el abandono de sus campos, en especial en los pueblos de los valles bajos. (⁴⁴)

43 Van Kessel, J. Los Aymaras Contemporáneos en Chile (1879 - 1985), pág 17.

44 Van Kessel, J., obra citada, págs. 26 y 27

Más tarde el Estado implementa en la región una política destinada a lograr la integración de los aymaras a la sociedad nacional mediante la extensión hacia ésta de sus instituciones, principalmente el servicio militar obligatorio y las escuelas.

Dicha política se desarrolló inalterablemente durante todo este siglo.

El área rural de la zona norte no concita el interés económico de los empresarios ni la preocupación de las autoridades. En los períodos gubernativos de Frei y Allende se desarrollan acciones limitadas del Estado para el mejoramiento de pequeñas comunidades existentes en los oasis de las provincias de Tarapacá y Antofagasta (Frei) y en las áreas de cultivo costeras y precordilleranas (Allende)

Dado el escaso valor económico del suelo -en contraposición al valor del agua- la legislación no consultó normas específicas para las grandes extensiones de tierras ocupadas por los aymaras. Se sigue aplicando el derecho común tratando de incorporar las tierras aymaras al régimen de propiedad privada fundamentalmente individual e inscrita consagrada en el Código Civil.

1.3 Políticas aplicadas por el gobierno militar

No obstante la poca importancia atribuida por el gobierno militar a la región aymara, el Estado mantuvo su presencia en ella impulsando políticas y adoptando medidas que tuvieron su inspiración en la doctrina de la seguridad nacional en el ámbito político y en el modelo de libre mercado en lo económico.

La doctrina de la seguridad nacional encuentra una de sus expresiones más claras en la política educacional impulsada a partir de 1973 en las zonas fronterizas en general y en la región aymara en particular a través del establecimiento de las Escuelas de Concentración Rural Fronterizas.

A través de estas escuelas y de los contenidos de la educación que imparten se pretende "chilenizar" a la población indígena del altiplano chileno, así como afianzar el poblamiento tradicional de la región deteniendo el proceso migratorio con fines geopolíticos.

Cabe señalar que esta política educacional ha tenido un efecto disgregador y destructivo desde el punto de vista cultural al introducir pautas culturales urbanas que desarraigan al niño de su cultura, generando necesidades que lo llevan a migrar pasando a engrosar los sectores de marginalidad urbana.

Es importante resaltar que la escuela pública no ha permitido el uso del idioma aymara, con lo cual se ha visto en peligro la mantención de esta lengua para las futuras generaciones (⁴⁵).

Otro mecanismo que el gobierno utilizó para la implementación de esta doctrina en la región aymara fue el de las Juntas de Vecinos.

En efecto, a objeto de mantener el control político sobre las comunidades aymaras y de asegurar su presencia geopolítica en esta región fronteriza, el régimen militar impuso las juntas de vecinos (Ley 16.880 de 1968 con las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 349 de 1974) como forma de organización social aplicable a éstas (⁴⁶).

Es importante observar que estas nuevas organizaciones no recogieron las necesidades productivas, sociales y culturales, más sentidas de los aymaras, sino más bien sirvieron para mantener un férreo control político administrativo sobre la región.

En materia económica, de conformidad con el modelo de libre mercado, el énfasis de la actividad desarrollada por el Estado en el Norte Grande bajo el régimen militar estuvo centrado en el fomento de la minería, la industria y la pesca, actividades fundamentalmente asociadas a los centros urbanos de la costa (⁴⁷).

La política agrícola propuesta en este período, destinada a la ampliación de la producción en rubros que tuviesen ventajas comparativas de modo de posibilitar su acceso a los mercados internacionales, en modo alguno favoreció a la zona altiplánica, la que difícilmente puede presentar ventajas comparativas en su producción ganadera debido a su carácter marginal. A nivel regional, las áreas altiplánicas continuaron en una posición desmedrada, dado que la preocupación estuvo centrada en las áreas de riego (⁴⁸).

A pesar de la marginalidad de la agricultura aymara, el modelo económico y las políticas impulsadas por el Estado durante estos

45 Cavieres, Aarón. Estudio del efecto de las políticas de uso de los recursos hídricos del altiplano chileno sobre las comunidades de pastores aymaras. Codeff, Santiago 1985, pág 41.

46 El DL 349 de 1974 sujetó a las Juntas de Vecinos al control de la autoridad.

47 Cavieres, Aaron. Obra citada, pág 27

48 Cavieres, Aaron. Obra citada, pág 29.

años en la zona, rebundan en profundas transformaciones en su economía que se manifiestan en una redefinición de su producción agrícola a través de la introducción en el mercado de sus productos tradicionales (carne, maíz, lana) y en una reconversión de su producción para satisfacer las demandas del mercado (orégano, ajo, choclos).

A raíz de estas transformaciones se destruyen las formas tradicionales de circulación de productos así como el intercambio entre pisos ecológicos y el autoabastecimiento pierde la importancia de antaño (⁴⁹).

1.4 El nuevo código de aguas (DFL Nº 1.122 de 1981) y sus efectos para el pueblo aymara.

Aparte de las políticas antes señaladas implementadas por el Estado a contar de 1973 afectando a los aymaras, existe una legislación, que por la gravedad que reviste para este pueblo y la amenaza que significa para su subsistencia, debe ser destacada.

Se trata del nuevo Código de Aguas dictado por el régimen militar mediante el Decreto con Fuerza de Ley 1.122 de agosto de 1981, Código que viene a reformar la antigua legislación vigente sobre la materia, el Código de Aguas de 1969, introduciendo a ésta importantes modificaciones destinadas a adaptar sus disposiciones al nuevo esquema económico adoptado.

De acuerdo al nuevo Código, las aguas, no obstante ser consideradas al igual que en la legislación anterior como bienes nacionales de uso público, se otorgan por la autoridad a los particulares mediante derecho de aprovechamiento de ellas, derecho real que pasa a ser de dominio de su titular, facultándolo para usar, gozar y disponer libremente de ellas de conformidad a la ley (artículo 6) (⁵⁰).

El mismo Código permite expresamente la transferencia, transmisión y la adquisición o pérdida por prescripción de dichos derechos de aprovechamiento, de conformidad a las disposiciones del Código Civil, es decir, al igual que el derecho privado (artículo 21).

De conformidad a las normas de la misma legislación y salvo en el caso de las aguas que correspondan a vertientes que nacen,

49 Gundermann, Hans. Artículo citado, revista Nutram, pág 42.

50 De conformidad al anterior Código de Aguas, éste era un "derecho real administrativo" que no concedía a su titular dominio sobre él, y por tanto, no lo facultaba para disponerlo sino sólo para usarlo de conformidad a la ley.

corren y mueren dentro de una misma heredad (predio), el derecho de aprovechamiento de agua se constituye por un acto de autoridad, independiente de si se es dueño o no de la tierra en que está ubicada.

En otras palabras, un particular puede constituir derecho de aprovechamiento sobre aguas que estén ubicadas en terrenos que son de propiedad de terceros.

Una norma similar rige según el nuevo Código para la exploración de aguas subterráneas, la que puede hacerse en suelo ajeno, previo acuerdo del dueño del predio, y en bienes nacionales, con la autorización de la Dirección de Aguas (artículo 58).

El derecho de aprovechamiento de aguas se puede obtener según el Código en dos casos diferentes.

El primer caso se da cuando se trata de la inscripción de un derecho nuevo por uno o más particulares (en éste último caso se trata de una "comunidad" de aguas), derecho que se obtiene a través de la presentación de una solicitud a la dirección General de Aguas con los requisitos que señala la ley. Dicha solicitud deberá ser publicada para posibilitar la presentación de oposiciones por quienes aleguen derechos sobre el agua en cuestión, oposición que en caso de existir debe ser contestada por el solicitante.

Luego de los informes técnicos, corresponde a la D.G.A. de Santiago aprobar o rechazar la solicitud, ordenando en el primer caso reducir la resolución que conceda este derecho a escritura pública e inscribirla en el Registro de Aguas del Conservador de Bienes Raíces.

El segundo caso se da cuando se trata de regularizar las situaciones de hecho señaladas por la ley, esto es, la de aquel derecho que está siendo usado por personas distintas de su titular durante un período de más de cinco años, en cuyo caso se puede solicitar la transferencia al usuario actual, y cuando existan derechos de aprovechamiento no inscritos, en cuyo caso la inscripción puede ser solicitada a la D.G.A. siguiendo el procedimiento antes señalado (artículo segundo transitorio).

Estas y otras disposiciones contenidas en el nuevo Código de Aguas perjudican gravemente al pueblo aymara poniendo en peligro el derecho ancestral que éstos tienen sobre las aguas de la región andina en que habitan.

En efecto, el nuevo Código, al separar el derecho al agua del derecho de la tierra, posibilita que particulares ajenos a las comunidades en que habitan obtengan derechos de aprovechamiento

sobre las aguas ubicadas en éstas y que históricamente les han pertenecido.

El nuevo Código tampoco reconoce el derecho ancestral de los aymaras sobre sus aguas al posibilitar la inscripción de ellas por terceros en el caso de que éstas no se encuentren inscritas, lo que suele ser común en la zona.

Por otra parte, el nuevo Código desconoce la comunidad aymara como organización susceptible de ser propietaria de derechos de aprovechamiento de agua, al establecer que la solicitud para obtener este derecho debe ser formulada por un conjunto de personas individuales, con nombre y apellido, no pudiendo ser hecha a nombre de la comunidad propiamente tal, y al facultar a cualquiera de los integrantes de la comunidad legal a enajenar sus derechos en ella, posibilitando la adquisición de los mismos por un tercero extraño.

Por último, el nuevo Código establece un complejo procedimiento para la solicitud de los derechos de aprovechamiento de aguas, procedimiento que sólo puede favorecer a las grandes compañías mineras o a aquellas personas que cuenten con los recursos y asesoría jurídica necesarios para asegurar a través de éste sus intereses.

La implementación en la práctica de este nuevo Código desde 1981 hasta la fecha corrobora lo anteriormente señalado.

En efecto, desde entonces hasta la fecha las compañías mineras han presentado un sinnúmero de solicitudes para constituir derechos de aprovechamiento sobre las aguas de las comunidades aymaras, privándolas de este vital elemento para el desarrollo de su actividad agrícola, provocando el desecamiento de sus bofedales y acentuando la migración de sus habitantes.

Frente a las solicitudes interpuestas por las compañías mineras las comunidades aymaras se han intentado defender presentando, ya sea a través de personas individuales en su representación o a través de las "comunidades" legales, solicitudes a fin de obtener el reconocimiento de sus derechos de agua (51)

Sólo en 1987 y 1988 las compañías mineras solicitaron la cantidad de 5.267 l/s de aguas superficiales y 26.462 l/s de

51 A comienzos de 1987 existían en la D.G.A. de la Provincia de Iquique un total de 167 expedientes derivados de solicitudes de derechos de aprovechamiento o exploración de aguas. De éstos, 101 tratan de usos mineros y tan solo 15 habían sido solicitados por aymaras. El total de derechos inscritos hasta entonces en los Registros de Aguas de los Conservadores de Bienes Raíces de Iquique y Pozo Almonte eran 19, de los cuales 5 pertenecían a empresas mineras, 2 a empresas industriales, 7 a empresas agrícolas y 5 a comunidades aymaras. Lemereis, Jaap, La lucha por el agua de los aymaras del norte de Chile, CIREN Iquique, 1987.

aguas subterráneas en la cordillera de Tarapacá. En 1989 todas las comunidades, sin excepción, estaban envueltas en pleitos contra las compañías mineras para defender un total de 3.293,64 l/s. (52).

Esta estrategia sin embargo, además de ser insuficiente, frente a la ofensiva de las compañías mineras, ha generado un sinnúmero de conflictos internos entre las comunidades aymaras y entre indígenas, los que se han visto obligados a disputarse entre sí los derechos sobre las escasas aguas de las que disponen.

La defensa de las aguas de las comunidades ha sido la bandera de lucha más importante de las organizaciones aymaras durante la última década. Muchas de ellas surgen para denunciar la grave situación creada en ellas en virtud de la implementación del Código de Aguas en la zona y para coordinar la defensa jurídica de las aguas.

La derogación de las disposiciones de este Código que han permitido el traspaso de su propiedad a las compañías mineras constituye hasta la fecha una de las demandas centrales de estas organizaciones.

1.5 El problema de la tierra.

Otro de los problemas que afecta a las comunidades aymaras que se ha visto agravado durante los últimos años es el que dice relación con la situación jurídica de las tierras comunales de los aymaras.

Aún cuando no se hayan dictado en el último tiempo normas especiales sobre la materia, sino que tal como señaláramos anteriormente, se ha aplicado a éstas el derecho común, el interés del Fisco o de particulares en estas tierras y el propio interés de los aymaras en regularizar la situación jurídica de las mismas, ha ido creando últimamente graves conflictos al interior de la comunidad e incluso entre comunidades vecinas.

En efecto, al carecer en la mayoría de los casos de títulos inscritos sobre sus propiedades, los aymaras están expuestos a

52

J. Olivares, 1989. Citado por Van Kessel, Juan, en "Los Aymaras de Chile bajo el régimen militar de Pinochet (1973-1990)". Documento en publicación, CREAR, Iquique, 1990, pg 18.

perder la propiedad de sus tierras comunales ancestrales en virtud de la inscripción de las mismas por terceros (⁵³).

Uno de los factores que explican el incremento del conflicto jurídico sobre las tierras aymaras es el fenómeno de la migración verificado durante los últimos años.

Al abandonar la comunidad con destino a la ciudad, los aymaras migrantes impulsan un proceso de regularización del dominio a través de la realización de trámites de posesión efectiva, de las inscripciones especiales de herencia, reinscripciones, certificaciones de dominio, escrituras públicas, etc., motivados por la presunta enajenación de dichos terrenos, creando conflictos con los residentes en la comunidad (⁵⁴).

Se trata, en la mayoría de los casos, de títulos de dominio individuales sobre parte de las tierras comunales.

El conflicto entre comuneros se origina por cuanto los deslindes de estas propiedades son inciertos, y muchas veces se sobreponen a los de otras propiedades inscritas.

Todo ello incentiva una "carrera de inscripciones" que con la intervención de terceros ajenos a la comunidad, permite que por esta vía se cometan despojos y usurpaciones que amenazan con liquidar la comunidad aymara.

Las mismas razones antes señaladas sirven para explicar los problemas jurídicos entre las comunidades. La sobreposición de superficies reinscritas, la inscripción de títulos que deslindan con otras comunidades, la proliferación de posesiones efectivas y juicios de partición también suscitan conflictos entre las comunidades vecinas (⁵⁵).

53

Las comunidades aymaras son comunidades sucesionales regidas por normas de derecho consuetudinarias. Los bienes comunes, al igual que los de uso individual, no han sido en la mayoría de los casos regularizados de acuerdo al derecho vigente. Así se observa una grave desprotección jurídica de la propiedad debido a que no existen posesiones efectivas o juicios de protección que permitan reconstruir la continuidad de la transmisión de la propiedad. Algunos comuneros, como los de Colchane al interior de Iquique creen protagidos los derechos sobre sus tierras por títulos antiquísimos los cuales tienen origen, en algunos casos, en el reconocimiento que el Rey Felipe II hizo de las tierras de la población aymara durante la Colonia.
Solís de Ovando, Juan. "Normativa legal de las Comunidades Agrícolas", JUNDEP, 1989, pg.129.

54

Solís de Ovando, Juan, obra citada, 1989, pg. 131.

55

Solís de Ovando, Juan, obra citada, 1989, pg.131.

A esta situación debe agregarse la superposición producida entre los Parques Nacionales creados por el Estado en la zona aymara y las tierras comunales aymaras.

Cabe señalar que estos Parques ocupan una superficie que cubre alrededor del 40 por ciento de las tierras comunales del altiplano (⁵⁶).

Debido a esta situación es que las organizaciones aymaras han venido reclamando del Estado en el último tiempo la necesidad de que se dé un reconocimiento legal a las tierras en que habitan que proteja además el carácter comunitario de las mismas.

56

Taller de Estudios Aymara, "Problemas y Perspectivas para el Desarrollo Aymara Regional", TEA, Doc. de Trabajo N° 3, 1989.

Comentario Final

La situación actual de los pueblos indígenas exige la adopción de medidas y políticas de todo orden a fin de hacer frente al progresivo deterioro de sus niveles de vida, o más bien, de sobrevivencia. La legislación es una de las formas en que tradicionalmente se ha expresado la visión del Estado, y por ende de gran parte de la sociedad chilena, respecto de la realidad indígena.

Quisiéramos concluir este documento señalando sintéticamente los elementos centrales que a nuestro juicio debe contener un nuevo enfoque y tratamiento de los pueblos indígenas por parte del Estado.

1. Toda política o medida que afecte a los pueblos indígenas debe ser adoptada con la participación de ellos. Este concepto significa que los pueblos indígenas tienen derecho a generar desde sí mismos las políticas que les interesan, a ser informados y a decidir sobre ellas.

A este principio básico de participación no debe escapar la dictación de una nueva legislación, pues de lo contrario, una vez más se estaría legislando sin observar las necesidades e intereses de los propios involucrados, propiciándose normas contrarias a sus formas de vida y en general a su cultura.

La legislación debe convertirse en un instrumento que, reconociendo y potenciando los valores de las culturas indígenas, regule en forma justa su relación con los demás sectores sociales y coadyuve al desarrollo de los pueblos y comunidades.

Ello implica, además, una legislación no impuesta ni ajena a la realidad. Por el contrario, debe ser expresión de la vida de las comunidades y de sus necesidades.

2. Una nueva legislación debe tener como centro y objetivo a los pueblos indígenas, a sus comunidades y a los indígenas mismos como individuos con derechos y deberes. En esto debe revertirse la tendencia legislativa tradicional que llevó a legislar sobre la tierra o el agua de los indígenas y no sobre los indígenas como sujetos del derecho.

Por otra parte, de acuerdo a las demandas formuladas por los pueblos indígenas de Chile y a la moderna tendencia del derecho comparado, los derechos de estos pueblos, entre los que se encuentran el derecho de propiedad y posesión sobre sus tierras y los recursos naturales que en ellas se encuentren, el derecho a la identidad y al desarrollo de sus culturas, deben ser reconocidos en el nivel superior del ordenamiento jurídico del país, esto es en la Constitución Política del Estado.

Este reconocimiento pondrá un elemento de permanencia y consenso que beneficiará el desarrollo de los pueblos indígenas.

Una cuestión vital, en el sentido anteriormente indicado es la consagración en el nivel jurídico constitucional del carácter pluriétnico del Estado chileno.

3. La nueva legislación, decíamos, debe tener como centro las comunidades indígenas y a los indígenas mismos. Es por ello que debe estar inserta y proseguir el desarrollo en las áreas indígenas de acuerdo con sus propias culturas y utilizando sus potencialidades. Se trata, en consecuencia, de un "etnodesarrollo" que depende en buena medida de las formas jurídicas que se dispongan para enfrentar los principales problemas que aquejan a la comunidad y a las familias indígenas tales como aumento de tierras, educación bicultural, estructura organizativa para producir y comercializar, entre otras.

4. Los avances del Derecho Internacional deben ser asumidos por una nueva legislación adaptando los progresos de aquella a ésta. Particular mención merece el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) sobre Pueblos Indígenas y Poblaciones Tribales en Países Independientes.

Más allá de las normas contenidas en este Convenio es importante tener presente que él expresa una nueva visión sobre la situación y derechos de los indígenas. Especial mención cabe hacer al aporte de los pueblos indígenas en la construcción del futuro de nuestros países y su necesaria participación en él.

Chile deberá participar en la O.I.T. así como en otros organismos internacionales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos si pretendemos consolidar a nivel interno el derecho de los pueblos indígenas de acuerdo con nuestra realidad.

El gobierno de transición democrática ha dado inicio al proceso que concluirá con una nueva legislación indígena en Chile. Por Decreto Supremo Nº 30 del 27 de mayo de 1990 creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), la que de

inmediato se dió a la tarea de preparar un borrador de Ley Indígena que fue concluído en septiembre pasado y que en la actualidad está siendo sometido al conocimiento y discusión de las organizaciones y comunidades indígenas.

La Comisión Chilena de Derechos Humanos espera contribuir con su esfuerzo a este proceso de modo que se genere una legislación acorde con los intereses de los indígenas. Sin embargo, estamos ciertos que ese proyecto no será realidad si no cuenta con la comprensión y el apoyo de los más amplios sectores sociales y políticos.

Para ello es indispensable un debate participativo, abierto y franco que permita reconocer los errores y deudas que Chile tiene con sus pueblos indígenas y que pueda abrir para ellos nuevos caminos de reparación, justicia y seguridad.