

## MEDIACIÓN EN UNA SOCIEDAD MULTICULTURAL: EL MODELO DE COGESTIÓN EN RAPA NUI

PABLO ANDUEZA<sup>478</sup>

### INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es exponer la experiencia de gestión y manejo de un territorio de alta densidad indígena, como es Rapa Nui o Isla de Pascua, que merece ser calificada de innovadora para el contexto de nuestro país. Sustentaremos la tesis de que a partir de los años noventa, la comunidad rapanui y los gobiernos de la Concertación han llevado a cabo un proceso tendiente a compartir la administración del territorio insular, lo que denominamos cogestión. Se trata de un proceso estructurado sobre la base de la participación equilibrada del gobierno y de la comunidad rapanui, que se ha fijado el propósito de atender las necesidades y los requerimientos de la mayor parte de los grupos afectados, y donde las diferencias se han ido resolviendo habitualmente por la vía de la negociación.

Dentro del contexto público chileno, de corte modernizador más bien indiferente hacia las poblaciones aborígenes<sup>479</sup> —y más genéricamente hacia las comunidades locales— que intervienen poco o nada en las decisiones públicas y privadas que afectan sus vidas cotidianas, la experiencia de cogestión de la isla es extraordinariamente significativa. Aquí ha existido de parte del Estado de Chile<sup>480</sup> una voluntad política para asumir la cuestión rapanui —que se sabe conflictiva— demostrando una preocupación y dedicación sensiblemente superior a la habitual en estas materias. Por su parte, la comunidad local ha sabido llevar a cabo una estrategia inteligente y eficaz dentro de un contexto (precisemoslo desde ya) más favorable que el de otras comunidades indígenas. Los isleños han luchado por lo suyo en el momento oportuno, al tiempo que han mostrado una actitud proclive al entendimiento y la negociación.

Muchas veces se levantan para poner en duda la viabilidad de formas autonómicas de manejo de territorios indígenas. Temiendo por la integridad del territorio nacional, se prefiere entregar responsabilidades a entes

<sup>478</sup> Abogado; Magister en Antropología Social y Cultural, Universidad Católica de Lovaina.

<sup>479</sup> Así lo reconoce el Ministerio Secretaría General de la Presidencia en su documento de circulación interna, Bases para un Proyecto Trienal de Desarrollo Indígena, versión 11 de abril de 1997.

<sup>480</sup> Aquí incluimos los Gobiernos de la Concertación, especialmente la Subsecretaría del Interior, el Congreso Nacional a través de parlamentarios de todos los colores e incluso el Poder Judicial que ha reconocido de alguna forma las peculiaridades de Rapa Nui.



controlados por el Estado, como la Conadi, antes que dotar a las mismas organizaciones indígenas de atribuciones, lo que no deja de ser paradójico. Se aspira, por un lado, a preservar las culturas indígenas pero, por el otro, no se atribuye a las comunidades portadoras de estas culturas derechos colectivos políticos y económicos significativos.

El caso rapanui demuestra que es posible avanzar hacia formas más autónomas de manejo de territorios de alta densidad indígena, sin amenazar la integridad del país. Las comunidades locales pueden tener alta injerencia en la administración de lo que es suyo, en correspondencia con la comunidad nacional, utilizando para ello instituciones legales actualmente en vigor o creando otras nuevas.

Desde el punto de vista ideológico, nuestra apuesta teórica es en favor de una antropología dinámica<sup>481</sup>. No abogamos por postulados conservacionistas respecto de las culturas indígenas porque ninguna sociedad es estática, ni siquiera la más tradicional, máxime en los tiempos actuales, cuando fenómenos globales o nacionales impactan colosalmente las mismas fronteras de las comunidades indígenas. Tampoco defendemos postulados desarrollistas, que anhelan incorporar las comunidades locales al tren de una modernización integradora o "aculturizadora". Propiciamos, en cambio, el etnodesarrollo, como un proceso mediante el cual las comunidades indígenas—y no el Estado—, en interacción con el mundo nacional e internacional, definen sus vidas y sus existencias.

Nuestra preocupación va, finalmente, más allá de las poblaciones indígenas. Por supuesto que el caso rapanui nos permitirá reflexionar acerca de la suerte futura de las relaciones entre las comunidades indígenas y el Estado chileno. Pero, al mismo tiempo, esta reflexión tocará un desafío político mucho más amplio, a saber, cómo lograr en un contexto pluralista y multicultural como el nuestro, una mediación equitativa entre comunidades culturales diferenciadas, portadoras—en lenguaje cartográfico—de diversas escalas para comprender el mundo donde les toca vivir (local, nacional o internacional); y diversas proyecciones e intereses.

## LAS ESCALAS DE LECTURA DEL ESPACIO

Boaventura de Sousa Santos<sup>482</sup> ha sugerido lúcidamente utilizar en el análisis de los fenómenos y las representaciones sociales los aportes de la

<sup>481</sup> Expresión tomada de Laplantime, François: *Clefs pour l'anthropologie*, Seghers, París, 1987.

<sup>482</sup> De Sousa Santos, Boaventura; Droit: "Une Carte de la Lecture Déformée. Pour Une Conception Post-moderne du Droit", en: *Droit et Société* N° 10 (1988), pp 263-388. Para el sociólogo portugués, el uso de

cartografía. Los mapas—como todas las representaciones sociales—, piensa el autor, serían una visión particular deformada de la realidad. Entre los principales procesos cartográficos de representación-distorsión de la realidad, encontramos la escala por la cual se reduce el espacio de la realidad geográfica a un espacio cartográfico proporcional (en miniatura, si se quiere) mediante la filtración o eliminación de una infinidad de detalles. Como los mapas a gran escala son representativos de una superficie más pequeña, ellos ofrecen una representación más detallada de la realidad, al contrario de los mapas a pequeña escala que, por representar una realidad más vasta, ofrecen una visión más simplificada de las cosas.

Las representaciones en la política constituyen, como en la cartografía, una distorsión de la realidad pues, así como los mapas, las posiciones políticas son portadoras de escalas particulares para interpretar la realidad. En cualquier proceso de decisión política, un determinado territorio (como el de Isla de Pascua) podrá observarse a través de:

UNA ESCALA GLOBAL O INTERNACIONAL.—en espacios de extensión planetaria— que, por representar la forma más simplificada de la realidad, exigirá llevar a cabo un proceso de eliminación de una enorme cantidad de elementos, tal como se hace durante el proceso de elaboración de mapas a pequeña escala; UNA ESCALA NACIONAL.—en el espacio más pequeño propio de cada Estado—, representando una forma menos simplificada de la realidad; y,

UNA ESCALA LOCAL.—en espacios de escasa extensión—, mucho más detallada que la escala nacional (y ciertamente que la escala global), cuyo equivalente cartográfico se vincula con los mapas a gran escala.

Entonces, desde nuestra perspectiva, lo que define lo local (o lo indígena en este caso), lo nacional o lo internacional no es, como suele creerse, el territorio (por ejemplo, el de una comuna) ni la naturaleza de las tareas asumidas (manejo de la basura, ordenación territorial, entre otras), sino la particular escala de mirada del mismo objeto. En el caso de lo local, usamos una escala que nos permite observar los detalles particularísimos de existencia de una determinada comunidad y que propende a integrar en el análisis político las diversas dimensiones de la vida cotidiana de la gente.

Para ilustrar cómo el problema de las escalas puede afectar una comunidad indígena, tomaremos del caso Rapa Nui dos ejemplos concretos: la ampliación del aeropuerto "Mataverí" y la regulación del uso de los suelos isleños.

la cartografía se justifica doblemente, pues una de las características de la cultura postmoderna es la importancia asignada al espacio y a la particularización de los espacios geográficos.



**CUADRO 1**

**LA AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO MATAVERI**

El gobierno norteamericano desarrolló en 1987 un proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto de Rapa Nui que finalmente la transformó, según los dichos locales, en la más extensa del país. El proyecto podía no ser inocuo. Algunos territorios indígenas han sido el escenario de conflictos bélicos entre potencias que han afectado sensiblemente sus vidas y existencias. Recuérdesse el conflicto del Amazonas en la frontera peruano-ecuatoriana.

Escala local	Escala nacional	Escala internacional
El Consejo de Ancianos rechazó la ampliación de la pista del aeropuerto Mataverí por el temor de ver comprometida Isla de Pascua en un futuro conflicto bélico mundial. Hasta el gobierno de Allende, la isla había sido una base militar norteamericana. La comunidad local piensa que durante la guerra de Las Malvinas el aeropuerto fue utilizado por la Fuerza Aérea británica.	El Estado de Chile respaldó el proyecto, entre otras cosas, porque era una inversión pendiente que significaba un ahorro fiscal espectacular. (Es posible que al país le conviniera contar con un aeropuerto calificable de internacional, lo que se facilitaría con la nueva pista).	EE.UU. argumentó que este proyecto solamente buscaba adaptar el aeropuerto para el aterrizaje de emergencia de transportadores norteamericanos. (Podríamos pensar que también había fines militares no revelados).

**CUADRO 2**

**REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO DE RAPA NUI**

Como se sabe el uso del pequeño territorio isleño es regulado, como quizás ningún otro lugar del país, por una vasta gama de normas jurídicas, cada una de las cuales ha sido concebida a escalas diferentes, según estimamos. La Armada de Chile, el Consejo de Monumentos Nacionales, el Ministerio de Obras Públicas, el Serviu y la Corfo, la Conaf, la Municipalidad, y, recientemente, la Unesco, son algunos de los organismos que tienen injerencia en el manejo del territorio insular.

Escala local	Escala nacional	Escala internacional
Los isleños se quejan de las innumerables trabas que deben soportar, en sus dichos, "para mover una piedra de la isla". Además, cada organismo público, en uso de sus particulares atribuciones, decide soberanamente lo que se hace en suelo de su jurisdicción. Los rapanui quieren tener más injerencia en el manejo del suelo a través de dos instrumentos legales: el plan regulador comunal y la declaración de la isla como área de desarrollo indígena (que facilitaría la coadministración del parque nacional que abarca alrededor de la mitad de la isla). La idea local es equilibrar la conservación arqueológica con la vida cotidiana de la comunidad, que exige espacios para agricultura y su ganado.	La isla es un espacio geográfico más del territorio nacional y, como tal, se sujeta a las normas generales del uso de suelo del país. Esto es tan válido para las zonas de interés arqueológico (que se someterán a las normas y organismos pertinentes a la preservación del patrimonio), como para las zonas de interés económico y habitacional. Como cada organismo público obedece a una lógica nacional, el espacio rapanui es una reproducción a escala de las políticas homogeneizadas del Estado. Esto repercute de manera ostensible (negativamente según nuestro parecer) en el paisajismo isleño.	Los monumentos megalíticos de la isla son los más colosales de toda la Polinesia, lo que justifica ampliamente su declaración como patrimonio de la humanidad. Las consecuencias de tal declaración aún no están precisadas del todo: en teoría, podría significar apoyo financiero a proyectos de restauración arqueológica; pero podría implicar en la práctica una forma de presión sobre el Estado chileno a favor de ciertas medidas propatrimoniales. Por ejemplo, para que se desista de la idea de construcción de muelle en La Perousse.



## EL CONFLICTO RAPANUI COMO UN PROBLEMA DE PROYECCIÓN

Junto con el primer procedimiento de representación-distorsión utilizada en cartografía (la escala), de Sousa Santos nos recuerda un segundo procedimiento de este tipo denominado la proyección. Para ser útiles, los mapas deben ser fáciles de transportar y guardar: la proyección permite transformar las superficies redondas en superficies planas, por ejemplo. Este proceso no es azaroso, sino fruto de un conjunto de convenciones que atienden a razones técnicas e ideológicas. En su época, los países occidentales optaron por la proyección cilíndrica de Mercator (que sobredimensiona las latitudes medias y altas) para representar la URSS y la amenaza comunista<sup>483</sup>.

El citado autor dice que "a partir de un mismo objeto social, los diferentes tipos de proyección crean objetos jurídicos diferentes. Cada uno de ellos favorece una formulación específica de los intereses y una concepción específica de los conflictos y la manera de resolverlos"<sup>484</sup>. Si se prefiere, la proyección es el punto de vista o la perspectiva interpretativa específica caracterizada por el tipo de proyección adoptado. Determina cuál es el centro y cuál es la periferia.

Tanto la historia como la lectura de los fenómenos actuales por los que atraviesa la población de Rapa Nui son objeto de proyecciones que deben situarse en el contexto de colonización chilena del territorio insular por más de un siglo. En este contexto es natural que hayan surgido dos proyecciones históricas divergentes, por definición etnocéntricas: la del colonizador y del colonizado, tal como se aprecia en el ejemplo historiográfico que sigue.

<sup>483</sup> Este último factor lo comprendió la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Valparaíso cuando representó a América invertida: en la parte superior del mapa, lo que llamamos América del Sur, en la parte inferior, lo que llamamos América del Norte.

<sup>484</sup> De Sousa Santos; op. cit., p. 376.

### CUADRO 3

#### LA ANEXIÓN DE ISLA DE PASCUA AL TERRITORIO CHILENO

Hasta 1888 Isla de Pascua era jurídicamente un estado independiente (bajo un protectorado de hecho francés) con gobierno propio y una economía de explotación en manos de quienes estuvieran a cargo de la estancia ovejera<sup>485</sup>. Ese año acaeció la anexión a Chile, justo después de su victoria en la Guerra del Pacífico.

Proyección chilena	Proyección rapanui
El Estado chileno celebra el día de la anexión de la isla como hecho fundacional.	El pueblo rapanui conmemora la fecha en que el rey Hotu Matu'a encalló por primera vez en la playa Anakena.
El Estado chileno recuerda la identidad chilena de los habitantes isleños.	El pueblo rapanui recuerda sistemáticamente su origen polinésico.
La historia de Chile destaca el empeño y dedicación del Capitán Policarpo Toro para conseguir la anexión de Rapa Nui. Señala que, golpeados por enfermedades y el tráfico de esclavos, los rapanuis dieron su conformidad a la anexión.	Lo que cuentan los rapanuis es que el rey Atamu Tekena enfrentó al capitán Toro. Inclínándose, tomó un puñado de hierbas y se lo entregó al marino diciéndole "esto es para sus animales". Luego recogió del suelo un puñado de tierra, se lo introdujo a su bolsillo y exclamó "esto es para nosotros".
El Estado chileno asumió que la anexión de 1888 implicaba dos aspectos: soberanía política y propiedad y manejo del territorio. En la práctica, como sabemos, el Estado chileno ha controlado directamente o a través de empresas ganaderas, la tierra de la isla.	Los rapanuis reconocen en la anexión un acto de enajenación de soberanía política, pero rechazan claramente que hayan enajenado el derecho a manejar libremente su territorio.
El Estado de Chile adquirió el dominio absoluto y exclusivo de la isla, invocando el principio <i>terra nullius</i> y procediendo a registrar las tierras isleñas a nombre del fisco, de conformidad al artículo 599 del Código Civil.	Los rapanuis invocan poseer derechos ancestrales sobre sus territorios. De hecho, en agosto de 1988, cien años después de la anexión de la isla a nuestro país, setecientos pascuenses organizados en el Consejo de Ancianos, interpusieron una demanda reivindicatoria contra del fisco.

<sup>485</sup> Mc Call, Grant; "El Pasado en el Presente de Rapanui (Isla de Pascua)", en: Hidalgo, Jorge, y otros (Editores); *Etnografía. Sociedades Indígenas Contemporáneas y su Ideología*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1996, pp. 17-46.



La colonización chilena en la isla no tuvo las características europeas, en las cuales el Estado dirigía el proceso de administración de los territorios ocupados, sobre todo hasta antes de 1914, cuando la presencia chilena aumentó tras el primer gran levantamiento rapanui contra la empresa colonizadora.<sup>486</sup> Como decíamos antes, prefirió dejar la iniciativa a empresas transnacionales de explotación ganadera, al menos hasta 1953, fecha en que la Armada chilena asumió el control del territorio insular. A cambio del pago de una renta periódica, el Estado entregaba en arriendo la isla a empresas del giro ganadero y velaba por la libre explotación de sus recursos, garantizando la seguridad interior.

En 1966 aconteció un segundo levantamiento indígena que tuvo un impacto notable en la vida política del país, al punto de modificar sustancialmente el trato dado por el Estado chileno a la población rapanui. Ese año los rapanuis adquirieron la nacionalidad chilena y se organizó administrativamente el territorio insular.<sup>487</sup> Es útil dejar constancia de cuáles fueron los cuatro puntos de las protestas locales:

- La ocupación de las tierras más aptas para la agricultura por la Armada chilena;
- La prohibición de los nativos de viajar libremente fuera de la isla;
- La prohibición de circular libremente al interior del territorio isleño; y
- La ejecución de castigos corporales.<sup>488</sup>

En la isla son recurrentes y cotidianos los conflictos del más variado orden. Es frecuente que autoridades chilenas expliquen este clima belicoso atribuyéndolo a la personalidad de los habitantes rapanuis. Según nuestra opinión, debajo de estas múltiples situaciones (asalto de juzgado, toma de aeropuerto, entre otras), se esconde un conflicto latente de proyecciones etnocéntricas generadas dentro de un contexto de colonización por parte del Estado de Chile, como se aprecia en el ejemplo descrito en el cuadro siguiente:

<sup>486</sup> Castro, Nelson; *Misioneros y Milenaristas: Isla de Pascua, 1864-1914*, Tesis para Optar al Grado Académico de Licenciado en Historia, Universidad de Valparaíso, 1996. El autor señala que "cuando los nativos observaban que sus tierras producían nuevos bienes, fundamentalmente ganado ovjuno, y el acceso a éstos les fue siendo cada vez más restringido, recuperar sus tierras y los recursos que éstos generaban formaría parte, a la larga, del discurso milenarista", p. 73.

<sup>487</sup> La Ley Nº 16.441, llamada Ley Pascua, crea el departamento de Isla de Pascua, el cargo de gobernador, la Municipalidad local y el Juzgado de Letras, entre otras instancias.

<sup>488</sup> Grifferos, Alejandra; *La Otra Cara del Paraíso. Comunidad, Tradición y Colonialismo en Rapanui 1864-1964*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Universidad de Valparaíso, 1997.

#### CUADRO 4

##### EL ASALTO AL JUZGADO DE LETRAS DE ISLA DE PASCUA

En abril de 1996, un grupo de jóvenes rapanui, denominado "Mensajeros del moai de la paz", atacó el Juzgado de Letras de Isla de Pascua. El asalto culminó con la liberación de un joven pascuense detenido por cultivo de marihuana y su comercialización. En el incidente fue herido el secretario del tribunal. No hubo consecuencias para sus actores. El caso fue finalmente sobreseído.

Proyección chilena	Proyección rapanui
Los hechos que precedieron al asalto son ilegales pero inimputables a sus autores. Los jóvenes están en libertad por el manifiesto estado mental de locura y trastornos, el que consta en el proceso a través de los informes periciales.	Para el grupo de asalto el rescate de su líder de un juzgado chileno fue un acto legítimo pues la detención es una nueva transgresión del Estado chileno a sus prácticas cotidianas, en la especie práctica ancestral, como es el cultivo de la marihuana.

##### EL DESARROLLO DE ISLA DE PASCUA: SÍNTESIS DE ESCALAS Y PROYECCIONES

En un excepcional trabajo académico, Martín Hopenhayn<sup>489</sup> reflexiona en torno al proceso de planificación del desarrollo. Allí intenta demostrar que en los tiempos que corren, la planificación no debe ser un proceso de imposición por parte de un grupo de personas (planificadores) hacia otro grupo de personas (planificados), sino más bien un proceso de negociación entre grupos de personas con lo que él denomina "racionalidades" diferentes. El resultado de este nuevo estilo de planificación no sería tanto un plan ideal de desarrollo como un verdadero compromiso de los actores.

En lo que respecta a nuestro territorio insular, hasta 1991, la planificación era claramente impositiva. Los gobiernos de Frei Montalva (1968), Allende (1972) y Pinochet (1986), elaboraron sus planes de desarrollo para la isla en las oficinas de Odeplán, luego Mideplán, ubicadas en Santiago. Estos planes de desarrollo son básicamente instrumentos del Estado chileno, portadores de la escala nacional y de sus particulares proyecciones etnocéntricas. En síntesis, mientras la población rapanui entiende el desarrollo de la isla

<sup>489</sup> Hopenhayn, Martín; *Repensando la Planificación en un Mar de Racionalidades*, Ipos, Santiago, 1989.



como sinónimo de recuperación de sus tierras ancestrales y manejo autónomo de su territorio, el Estado chileno lo ha asumido como la materialización de sus planes nacionales en un territorio con características muy propias. Con las reservas que implica comparar instrumentos de épocas diferentes, en el cuadro 5 mostramos los elementos esenciales de los planes de desarrollo gubernamentales, confrontándolos con los intereses de la población rapanui del año 1995 (ver Cuadro 5).

A partir de los gobiernos de la Concertación empezó a surgir en la isla una nueva visión del desarrollo. Las ideas centralizadoras e impositivas de la planificación comenzaron a dar paso a un proceso de planificación negociada, que incluía el tema candente de la tenencia de la tierra. Denominamos cogestión a esta modalidad de administración negociada: el Estado toma las decisiones que puedan afectar a la isla en conjunto con las autoridades locales de origen rapanui, aceptando por esta vía un progresivo proceso de "rapanización" moderado de la isla bajo el control estatal. Como veremos, la nueva institucionalidad es integrada expresamente a la ley indígena.

Con todo, el fenómeno de "rapanización" no se inició en los años '90. Ya dijimos que en 1966 se dictó la Ley N° 16.441, que creó la Municipalidad de Pascua y confirió a los isleños el derecho de elegir a sus representantes. En dicho cuerpo legal se establece un estatuto jurídico procesal y penal de excepción para los isleños. Durante el gobierno militar, a través del Decreto Ley N° 2.885, de 1979, se creó una Comisión de Radicaciones con la misión de entregar tierras a ciudadanos originarios de la isla. En ese mismo período, se designó por primera vez como gobernador a un isleño de origen rapanui.

Para hacer aún más complejo el tema, es necesario recordar al lector que la oposición chileno-rapanui no es la única fuente de tensión isleña. Al interior de las mismas comunidades chilena y rapanui existen importantes diferencias que deben ser tomadas en cuenta a la hora de planificar. Por una parte, aunque todos los rapanuis están de acuerdo en que las tierras de la isla son para sus habitantes originarios, discrepan respecto del régimen jurídico de tenencia de tierras, lo que en parte explica la división del Consejo de Ancianos en dos. El primer Consejo, liderado por Alberto Hotus, ha defendido la idea de proteger las tierras isleñas no solamente frente a agentes foráneos sino que también ante agentes de la propia comunidad local que podrían concentrar o subutilizar la propiedad de la tierra. Ante estas amenazas, la propuesta ha sido un régimen socializado de tenencia rapanui de la tierra, tal como lo establece la Ley Indígena. El segundo Consejo de Ancianos defiende, como el primero, la tenencia rapanui de la tierra, pero bajo la modalidad liberal o capitalista.

## CUADRO 5

### PLANES DE DESARROLLO PARA ISLA DE PASCUA

Síntesis de planes de 1968-1972-1986	Síntesis de plan comunal de 1995 <sup>490</sup>
Los principios que inspiran estos planes de desarrollo tienen estrechísima relación con la filosofía política predominante en el país. El plan de 1968 otorga importancia a la integración de la comunidad isleña al país <sup>491</sup> . El plan de 1972, por ejemplo, enfatiza la producción programada y cooperativa <sup>492</sup> . El plan de 1986 remarca la importancia geopolítica de la isla <sup>493</sup> .	Es muy claro que la comunidad reivindicó derechos colectivos frente al Estado chileno. El control y posesión de sus tierras y el derecho a la autodeterminación de la comunidad isleña (incluida la educación) son los principios inspiradores del desarrollo para la isla.
Objetivos estratégicos según importancia, a nuestro juicio: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución del aislamiento.</li> <li>- Fomento de desarrollo productivo.</li> <li>- Desarrollo del turismo.</li> <li>- Adecuado manejo ambiental.</li> <li>- Mejoramiento servicios públicos.</li> <li>- Reafirmación de soberanía nacional.</li> <li>- Protección de la cultura rapanui.</li> </ul>	Temas prioritarios (sin contar educación) según importancia: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación de las tierras.</li> <li>- Administración descentralizada o autónoma de la isla.</li> <li>- Sistema de salud de la isla.</li> <li>- Desarrollo urbano.</li> <li>- Desarrollo agrícola y ganadero.</li> <li>- Empleo.</li> <li>- Desarrollo turístico.</li> </ul>
Instancia de planificación: Mideplán	Instancia de planificación: Municipalidad local.

<sup>490</sup> Se trata de los resultados de los talleres de participación comunitaria realizados en la isla entre el 27 y el 29 de julio de 1995. Fueron organizados por la Municipalidad de Isla de Pascua y auspiciados por PADERE-PNUD. Cfr. Conclusiones Preliminares del Congreso para el Desarrollo de Isla de Pascua, realizado en Hanga Roa bajo el auspicio del Consejo de Estudios Agro-regionales (GEA/UABC), 8, 9 y 10 de febrero de 1990.

<sup>491</sup> Diversas iniciativas han de tomarse a fin que "la (comunidad) isleña logre asimilarse en forma definitiva a la cultura de Chile continental". Ibidem, p. 45.

<sup>492</sup> A través de una "producción programada y cooperativa, que reemplazará al mercado, se incentivará la producción tanto para el autoabastecimiento de la isla como para la exportación". Ibidem.

<sup>493</sup> La isla es "el puente de nuestro país con la Cuenca del Pacífico Sur" y deberá "estimularse allí el desarrollo de los valores nacionales, consolidando de este modo la soberanía nacional". Ibidem, p. 2.



## LAS ESTRATEGIAS Y EL PODER DE LOS ACTORES

Sostenemos la tesis de que a partir de los gobiernos de la Concertación comenzó una nueva etapa en la relación entre el Estado chileno y la comunidad rapanui. Por una parte, el Estado chileno decidió modificar su actitud frente a la cuestión rapanui, encomendando en el Subsecretario del Interior, Belisario Velasco, la tarea de ser el interlocutor permanente con la comunidad local, fundamentalmente en el contexto de la nueva legislación indígena. Al mismo tiempo, determinó concretar las promesas incumplidas de Chile en orden a restituir progresivamente las tierras isleñas a sus habitantes tradicionales, respetando el tiempo y los requerimientos locales.

En 1996, como señalamos, el pueblo rapanui aparecía dividido en dos grupos liderados por los Consejos de Ancianos N° 1 y N° 2. Sabemos que ambos grupos han estado unidos en aspectos sustanciales como la "rapanización" de la isla. Este ideario común pascuense comprende algunos aspectos como los siguientes:

- la tenencia rapanui de la tierra;
- el aumento sostenido del poder de la comunidad isleña en asuntos que afecten a la isla;
- la protección de la cultura rapanui (notablemente la lengua)<sup>494</sup>.

Las diferencias se centraban principalmente, como se aprecia en el cuadro 6, en el régimen legal de tenencia de la tierra que el Estado transfiriera a los habitantes de origen rapanui. Mientras el Consejo N° 1 propiciaba la Ley Indígena y el marco regulatorio socializado de tenencia de la tierra, el Consejo N° 2 propugnaba que la etnia rapanui fuera retirada de la Ley Indígena, dictándose, en su reemplazo, una nueva ley especial para la isla que asegurara un régimen liberal de tenencia de tierras.

Es posible que, detrás de ambas posiciones, se escondieran ideas distintas respecto del desarrollo. Mientras para el Consejo N° 1 éste debía abarcar a todos sus miembros e ir en consonancia con la cultura tradicional rapanui, para el Consejo N° 2 el desarrollo tenía que dar cuenta más bien de los requerimientos capitalistas.

Las estrategias de ambos grupos parecían apuntar al Estado de Chile, pero con matices diferentes. El Consejo de Ancianos N° 1 forjó sistemáticamente una alianza estratégica con los gobiernos de la Concertación, a través de negociaciones discretas encaminadas a la plena vigencia de la Ley Indígena. Al mismo tiempo, propendió a alianzas con la comunidad internacional,

<sup>494</sup> Es notable destacar que aun durante los períodos más álgidos de enfrentamiento entre ambos Consejos de Ancianos siguió funcionando la Comisión de Estructuración de la Lengua Rapanui.

Por su parte, la comunidad chilena tampoco es unánime respecto al tema de la planificación: mientras algunos respaldan la "rapanización moderada" de la isla, otros —especialmente quienes residen en forma permanente en ella— abogan por su "chilenización". Para estos últimos es repudiable cualquier clase de discriminación (positiva) a favor de la comunidad rapanui. El Estado de Chile debe asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales (que en la práctica recurrente se acatan pero no se cumplen) y facilitar el acceso al dominio de la tierra como cualquier otro habitante local.

Véamos el mapa político de la isla en 1996, ordenado en función de un tema central como es la tenencia de la tierra:

**CUADRO 6**  
**MAPA POLÍTICO DE ISLA DE PASCUA EN 1996, Y RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA**

El gran tema de debate de la isla es la tenencia de la tierra pues se vincula a temas políticos externos (la colonización) e internos (división del Consejo de Ancianos), temas culturales (la subsistencia de la cultura tradicional), temas económicos (agricultura y turismo), entre otros.

Actores	Principio	Objetivos	Instrumentos
Consejo de Ancianos N° 1.	"Rapanización tradicional".	- Restitución progresiva de las tierras a rapanuis. - Régimen protegido de tenencia.	Ley Indígena. Negociación con gobierno de la Concertación.
Consejo de Ancianos N° 2.	"Rapanización capitalista".	- Restitución de las tierras a rapanuis. - Régimen liberal de tenencia.	Ley especial para Rapanui. Rebelión contra gobierno de la Concertación.
Gobierno de Chile.	"Rapanización controlada".	- Restitución parcial de tierras a rapanuis. - Control del Estado en el proceso.	Ley Indígena. Negociación con rapanuis.
Chilenos de oposición.	"Chilenización".	- Aplicación de las leyes nacionales en materia de tierras. - Acceso de chilenos a tierras.	Leyes nacionales y Ley Especial para Isla de Pascua. Crítico frente a gobierno.



que en esa época era extremadamente sensible frente al tema indígena. El Consejo de Ancianos Nº 2, en cambio, recurrió a tácticas de rebelión de corte más efectista, centradas en la denuncia hacia el Estado colonizador, tales como la ocupación de la iglesia local, el cobro ilegal de derechos de ingreso al parque nacional y la emisión de radio clandestina en lengua rapanui, por mencionar las más significativas. Esta actitud hostil hacia el gobierno y radicalmente antúchilena, mantuvo al grupo más bien aislado, sin siquiera obtener el apoyo de la derecha continental<sup>495</sup>.

**CUADRO 7**  
**MAPA POLÍTICO RAPANUI EN 1996**

Estrategia	Táctica	Poder
Consejo de Ancianos Nº 1.	Alianza con gobierno de la Concertación.	Apoyo de la mayoría de la comunidad rapanui (+). <sup>496</sup>
	Alianza internacional. Incremento de poder.	Contactos privilegiados en Chile y en el exterior (+).
Consejo de Ancianos Nº 2.	Participación en foros. Contactos con otros pueblos políticos.	Temas sensibles (+). Escaso contacto exterior (-).
	Rebelión anticolonizadora.	

#### ITINERARIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL EN RAPANUI

- Incorporación de la etnia rapanui en la discusión de la nueva política indígena de la Concertación de Partidos por la Democracia. Antes de asumir el gobierno de la Concertación, se efectuó en la isla el Primer Congreso

<sup>495</sup> Es interesante destacar que, aparentemente, muchos de los conflictos entre ambos grupos eran mediados por miembros de la familia Edmunds, que se ha caracterizado por proveer autoridades al interior de la isla. Es el caso del gobernador de Isla de Pascua, Jacobo Hey, y del actual alcalde, Pedro Edmunds. Ambos mantenían en esa época buenos contactos con ambos Consejos.

<sup>496</sup> En la elección de abril de 1999, el presidente del Consejo 1, Alberto Hotus, obtuvo 407 preferencias, en tanto que Matías Riroroko, del Consejo 2, alcanzó 332 sufragios.

so para el Desarrollo de Isla de Pascua, que contó con el auspicio del Consejo de Ancianos y el Grupo de Estudios Agro-regionales (GEA/UAHC).

- Participación de la etnia rapanui en el debate de la futura ley indígena, y su incorporación a la misma, que, como Ley Nº 19.253, fue publicada en octubre de 1993. En el artículo 1º de ese cuerpo legal, el Estado chileno reconoce como etnia indígena de Chile la rapanui o pascuense. En el párrafo 3º del título VII, en tanto, se contemplan disposiciones particulares para la etnia rapanui o pascuense, entre ellas:
  - Se reconoce que esta comunidad posee sistema de vida y organización histórica, idioma, formas de trabajo y manifestaciones culturales autóctonas.
  - Se señala que son rapanui o pascuenses los miembros de la comunidad originaria de Isla de Pascua y los provenientes de ella que cumplan con los requisitos del artículo 2º (ser descendientes de indígenas *-iús sanguinis-* o ser indígenas por adopción, en cuyo caso están los que, auto-identificándose como tales, mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena o cuyo cónyuge sea indígena).
  - Se crea la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua que, en síntesis, tiene las siguientes funciones: a) sustituir a la antigua Comisión de Radicaciones creada por el Decreto Ley Nº 2.885, que dice relación con el traspaso de tierras a rapanuis; b) formular y ejecutar programas, proyectos y planes de desarrollo para la isla; y, c) colaborar en la administración del territorio local (parque nacional, por ejemplo).
  - En relación a pascuenses no poseedores de tierras, la Comisión podrá estudiar y proponer la entrega gratuita de tierras fiscales en dominio, concesión u otras formas de uso acorde con la tradición de esta etnia y con los programas de desarrollo que se determinen para Isla de Pascua, privilegiando, en todo caso, el dominio en las zonas urbanas y las demás formas de tenencia en las áreas rurales;
  - Para todos los efectos de la ley, las tierras isleñas se entienden como indígenas, haciéndoles aplicable el estatuto de protección al dominio, con la excepción de la facultad de permutarlas<sup>497</sup>.
- El 24 de noviembre de 1993 se dictó un reglamento (Decreto Nº 394), para la aplicación de los artículos 68 y 12 transitorio, referidos a la designación de los miembros y el funcionamiento de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Su aplicación se suspendió por petición unánime de

<sup>497</sup> Las normas de la Ley Indígena regulan la enajenación de estas tierras, la subdivisión y la tenencia, entre otras materias. Para un análisis somero de esta materia, ver mi artículo La Nueva Ley Indígena Chilena: Historia, Contexto Internacional y Análisis Normativo, en: *Revista de Ciencias Sociales* Nº 42, Valparaíso, 1997, pp. 225-253.



la etnia, pues deseaba que previamente se derogara para ella la letra c) del artículo 2º de la Ley Indígena.

- Profundizando el proceso de "rapanización" de la isla, en agosto de 1995 los senadores Andrés Zaldívar y Juan Hamilton, presentaron una moción parlamentaria destinada a modificar el inciso primero del artículo 66 de la Ley Indígena, con el fin de hacer inaplicable para la etnia rapanui la letra c) del artículo 2 de la citada ley. Se propuso suprimir la filiación por adopción, por lo que, en lo sucesivo, el fundamento único para ser rapanui es el *ius sanguinis*. Para compensar esta reforma legal (que afectaba principalmente a cónyuges chilenos de matrimonios mixtos chileno-rapanui), la moción contemplaba, además, autorizar la enajenación o entrega en tenencia de tierras pascuenses a personas naturales chilenas que tuvieran una residencia no inferior a diez años en isla de Pascua. Por último, la entrega de tierras no debía limitarse a rapanuis no poseedores de tierras.

Finalmente, la Ley Indígena fue modificada por la Ley Nº 19.587, de noviembre de 1998, en los términos siguientes:

- La pertenencia a la etnia rapanui solamente deriva del *ius sanguinis*. En consecuencia, se suprime la calidad de rapanui por adopción, es decir, para quienes autoidentificándose como tales mantengan rasgos culturales rapanuis o cuyo cónyuge sea rapanui.
- Se amplía la entrega de tierras a rapanuis, pues ésta podrá beneficiar a pascuenses poseedores o no poseedores de tierras.
- Se elimina la idea inicial de la moción, en orden a autorizar transferencia de tierras a chilenos con residencia en la isla.
- En agosto de 1998, la prensa informó la superación del conflicto surgido en el seno del Consejo de Ancianos desde 1994 y, asimismo, entre el Estado y los rapanui a raíz de la puesta en marcha de la Ley Indígena. Ambos Consejos de Ancianos y el Subsecretario de Bienes Nacionales, Sergio Vergara, suscribieron en la isla un acuerdo fundamental para impulsar la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua<sup>498</sup>.

- En abril de 1999, mediante una elección supervisada por la Conadi, la etnia rapanui designó como legítimo presidente del Consejo de Ancianos, al líder del Consejo Nº 1, Alberto Hotus, quien se impuso por más de setenta votos al candidato apoyado por el Consejo Nº 2.

<sup>498</sup> Diario *El Mercurio de Valparaíso*; días 17 y 21 de agosto de 1998. Se respalda por ambos Consejos el futuro trabajo de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua; el Consejo de Ancianos Nº 2 se compromete a retirar elementos de protesta vinculados a la entrega de tierras y a la Ley Indígena; el Subsecretario se compromete a pedir al Presidente se reserve el territorio insular, en especial el Fundo Vaitea, para la etnia.

## EL MODELO DE COGESTIÓN EN RAPA NUI

El proceso de intercambio entre el Estado de Chile y la etnia rapanui merece ser valorado por la sociedad chilena pues constituye un enorme esfuerzo de mediación entre grupos portadores de escalas y proyecciones étnocéntricas diametralmente opuestas. En un contexto multicultural de origen colonial como el pascuense, las visiones etnocéntricas tienden a imponerse en toda su crudeza. Lo destacable es que, desde hace algunos años, el Estado de Chile ha mostrado evidencias de querer reconocer validez y legitimidad a la perspectiva indígena rapanui hasta el límite de impulsar un proceso de cogestión en la isla, absolutamente inédito para el país.

El modelo de cogestión construido, tiene la enorme ventaja de modular las visiones etnocéntricas en conflicto, ofreciendo a las partes la oportunidad de llevar a cabo un proceso de auténtica comunicación (y, eventualmente, colaboración) intercultural. Surge la oportunidad, parafraseando a Sousa Santos, de complementar las proyecciones etnocéntricas con una proyección geocéntrica, centrada en el espacio físico de la isla y sus posibilidades.

El eje del modelo isleño es la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Todo indica que las partes tienen verdadera voluntad política de dar vida a este organismo público.

El primer gran mérito del mismo es albergar en su seno miradas sobre la isla a escalas diversas. En una mesa común encontraremos en igual número a representantes gubernamentales portadores de una escala nacional junto a representantes locales portadores de una escala local. Como probablemente se interesarán en la isla actores de escala internacional (por ejemplo, organizaciones étnicas, instituciones culturales, inversionistas extranjeros, entre otros), éstos tendrían que "defender" sus proyectos en la Comisión. Destaca el hecho de que en la medida que la Comisión concentre atribuciones como el ente planificador de la isla junto con la municipalidad local, se terminará por desahuciar la planificación centralizada y nacional de la isla y se echarán las bases para una coordinación entre las diversas instituciones nacionales que allí funcionan<sup>499</sup>.

La segunda virtud de este modelo reside en el hecho de albergar en su seno a grupos diversos, representativos de proyecciones etnocéntricas distintas. Participan miembros de la comunidad rapanui (teóricamente simpatiz-

<sup>499</sup> Particularmente significativa parece la fórmula de coadministración del parque nacional (que abarca la mitad del territorio insular) que hasta ahora ha sido un verdadero feudo de la administración central del Estado.



zantes de todas las "sensibilidades"), y representantes gubernamentales (también de "sensibilidades" diversas) que, desafortunadamente, forman la mayoría de la comisión. Puede considerarse que uno de los costos que trajo aparejado el modelo, es la exclusión de la comunidad chilena residente en la isla. Es muy posible, entonces, que este grupo ejerza presión hacia la Comisión a través de algún miembro con quien tenga mayor afinidad.

El ritmo introducido en el proceso ha estado en perfecta sintonía con la realidad local. Por una parte, demostrando gran flexibilidad, el Estado ha sabido respetar el proceso de discusión interna de la población pascuense. Sorprende la delicadeza con que el gobierno actuó en la resolución de las diferencias al interior del Consejo de Ancianos, que ayudó a la integración de ambos grupos.

Por otra parte, demostrando por momentos una paciencia ilimitada, la comunidad rapanui ha sabido respetar el tiempo propio de los procesos nacionales, especialmente de elaboración de leyes y reglamentos.

Pero probablemente lo más destacado y audaz del modelo isleño, es el reconocimiento legal de derechos colectivos a la etnia rapanui, lo que no se ha otorgado a ninguna otra comunidad indígena, a saber:

- El derecho de propiedad exclusiva sobre sus territorios ancestrales (y no solamente sobre las tierras que actualmente ocupan en propiedad, como lo hace la ley indígena) estableciéndose una agenda concreta para su efectiva materialización.
- El derecho de participar con voz y voto en una instancia de planificación local con atribuciones legales. Hoy parece impensable que se tome una decisión significativa en la isla (por ejemplo, la construcción del muelle en La Perousse) sin el consentimiento de al menos una parte representativa de la etnia.

Estimamos que este camino de atribuir a las comunidades derechos colectivos, tiene tres enormes ventajas. En primer lugar, neutraliza la beligerancia de algunos grupos locales, dando simultáneamente respiro a los grupos menos beligerantes. Luego, "empodera" y transforma a los grupos autóctonos en sujetos de su propio desarrollo, atenuando el papel del Estado, que tiende a dejar funciones protectoras e integradoras para asumir la calidad de parte interesada. En tercer lugar, atenúa la politización del conflicto indígena en la medida que la acción indígena por mejores y más justas condiciones de existencia no se focaliza ya exclusivamente hacia el Estado, sino en una gama más amplia de actores.