

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 126 bis de la Constitución Política de la República, sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández..

BOLETÍN Nº 6.756-07.

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra informar el proyecto de ley señalado en el epígrafe, en primer trámite constitucional, iniciado en un mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A las sesiones en que la Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa de ley asistieron, además de sus integrantes, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor José Antonio Viera-Gallo; del Ministerio del Interior, el Subsecretario, señor Patricio Rosende; el Jefe de la División Jurídica de ese Ministerio, señor Tomás Jordán; el asesor legislativo del Subsecretario, señor Leonardo Cid; de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Jefe de la División Jurídica, señor Rodrigo Cabello; los asesores legislativos, señor Álvaro Villanueva y señor Darío Cabezas; de la Isla de Pascua, la Gobernadora, señora Carolina Hotu; la Alcaldesa, señora Luz Sazzo; el Presidente del Consejo de Ancianos, señor Alberto Hotus; del Concejo Comunal, las concejales, señoras Marta Hotus, Amalia Olivares y Ximena Trengove; los concejales, señores Julio Araki y Carlos Mardones, y el Secretario Municipal, señor Paul Díaz; del Archipiélago Juan Fernández, el Alcalde, señor Leopoldo González; el consejero regional, señor Daniel Paredes; y del Centro de Estudios de Isla de Pascua y Oceanía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, el arqueólogo señor Claudio Cristino.

- - -

I.- OBJETIVO

Incorporar una norma a la Constitución Política que faculte al legislador para establecer restricciones al ejercicio de los derechos de permanencia, residencia o circulación en los territorios

especiales de Isla de Pascua y del Archipiélago Juan Fernández, con el propósito de proteger el medio ambiente.

- - -

II.- NORMAS DE QUORUM ESPECIAL

Esta Comisión ha acordado proponer a la Sala que el proyecto en informe, de aprobarse, lo sea con el quórum de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, pues no obstante que su incorporación se hace al artículo 126 bis de la Constitución Política, afecta garantías constitucionales consignadas en el N° 7 del artículo 19 de ese texto constitucional.

III.- DISCUSIÓN DE LA INICIATIVA

Proponemos, igualmente, que este proyecto de reforma constitucional de artículo único sea discutido en general y en particular a la vez, de conformidad con el artículo 127 del Reglamento de la Corporación.

IV.- ANTECEDENTES

4.1. De Derecho

Constitución Política, artículos 19, N° 7, y 126 bis.

4.2. De Hecho

Recuerda el mensaje con que ingresó a trámite legislativo este proyecto de reforma constitucional que las particulares condiciones de la Isla de Pascua y del Archipiélago Juan Fernández dieron origen a la reforma constitucional del año 2007, que los declaró “territorios especiales” regidos por estatutos contenidos en leyes orgánicas constitucionales.

Destaca, en seguida, el mensaje que esos territorios insulares presentan un especial interés científico internacional debido a sus singulares características arqueológicas (Isla de Pascua) y botánicas y biológicas (Archipiélago Juan Fernández), que han sido objeto de atención por la UNESCO: la Isla de Pascua fue declarada Patrimonio de la Humanidad y el Archipiélago Juan Fernández adquirió la condición de Reserva Mundial de la Biosfera. Gran parte de ambos territorios son, a su turno, parques nacionales. Concluye el mensaje, en este acápite, resaltando su importancia geopolítica por su ubicación en el Océano Pacífico y la

circunstancia de generar, ambos, un espacio de zona económica exclusiva. Exhiben, además, un alto desarrollo turístico diferente al del resto del país.

En los siguientes párrafos el mensaje se ocupa de la descripción geográfica y política de estos territorios. Al efecto, recuerda que Isla de Pascua dista 3.700 kilómetros del continente americano frente a Caldera. Tiene una superficie de 166 kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 4.500 habitantes. El único centro poblado es Hanga Roa y tiene la particularidad de ser uno de los puntos geográficos más aislados del planeta.

Este territorio insular de altura fue incorporado al territorio chileno en septiembre de 1888, mediante el denominado “Acuerdo de Voluntades” suscrito, entre el Capitán de Fragata Policarpo Toro y el Ariki (rey) Atamu Tekena. Posteriormente, se reconoció a los pascuenses la condición de ciudadanos con la promulgación de la “Ley de Pascua”, (ley N° 16.441) de 1966.

Agrega el mensaje que dada las especiales características de la Isla (riqueza arqueológica, aislamiento geográfico) su administración es singularmente compleja, atendida también la naturaleza de la etnia rapanui que busca espacios de participación y protección para su patrimonio ambiental.

Por lo que hace al Archipiélago Juan Fernández, a 700 kilómetros del continente (frente a la costa de la V Región) conformado por las islas Robinson Crusoe, Marinero Alejandro Selkirk y Santa Clara, tiene una población aproximada de 800 habitantes en el único centro poblado: San Juan Bautista. Sus principales actividades son la pesca y el turismo y se destaca por su flora y fauna, con un 50% de especies endémicas.

Se ocupa el mensaje a continuación de los problemas ambientales que aquejan a ambos territorios, señalando que la fragilidad y la vulnerabilidad de sus ecosistemas exigen medidas de protección, legales y administrativas para controlar los aspectos que más influyen en el deterioro de su medioambiente.

Uno de estos aspectos, explica el mensaje, es el sostenido incremento de residentes, en perjuicio de la conservación y sustentabilidad de sus riquezas naturales y medioambientales, de donde se justifica disponer de restricciones para el acceso y permanencia de personas en ambos territorios, para lo cual es menester una reforma constitucional que así lo declare pues tales medidas afectan la libre circulación y permanencia de las personas en determinados territorios, facultades que están expresamente garantizadas en la Constitución Política.

En un siguiente acápite, el mensaje analiza la libertad personal consagrada en el N° 7 del artículo 19 de la Constitución Política, que garantiza a toda persona el derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de nuestro territorio, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de él, con la sola condición de que se guarden las leyes y salvo el perjuicio de terceros.

Agrega el mensaje que la libertad personal puede ser objeto de restricciones siempre que éstas se atemperen a la Constitución Política; y a este efecto recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que la regulación de los derechos constitucionales debe ajustarse a dos condiciones: la determinación y la especialidad. La primera supone que el derecho afectado debe señalarse concretamente en la norma, y la segunda, que ésta precise las medidas que se van a adoptar con tal finalidad. Advierte, también, en este contexto, que por mandato constitucional (artículo 19 N° 26) los derechos no pueden ser afectados en su esencia, y tampoco es lícito imponer condiciones o tributos que impidan su libre ejercicio.

Señala en seguida el mensaje que cumplidas que sean las exigencias mencionadas, es permitido al Poder Ejecutivo reglamentar pormenorizadamente la norma que haga posible el mandato legal; o sea, las restricciones deben ser establecidas mediante ley.

No obstante, continúa el mensaje, el principio de supremacía constitucional impide, en el caso específico de que se trata, restringir la libertad mediante una norma legal o reglamentaria, pues de conformidad con el artículo 39 de la Carta Política los derechos constitucionales sólo pueden ser afectados bajo determinadas circunstancias, ninguna de las cuales habilita para establecer limitaciones a la libertad de locomoción en los territorios de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández. Corresponde, entonces, acudir a una reforma constitucional que permita al legislador imponer restricciones a este derecho en el caso que nos ocupa.

Seguidamente el mensaje analiza el derecho comparado en situaciones similares a la que es objeto de este proyecto.

Así, transcribe el artículo 258 de la Constitución Política del Ecuador, que en lo sustancial declara que la provincia de Galápagos tendrá un régimen especial de gobierno y que para la protección del distrito se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar el ambiente. Los residentes permanentes tienen acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientales sustentables.

A su vez, el artículo 310 de la Constitución de Colombia dispone que el Archipiélago de San Andrés se regirá por las

normas que en materia administrativa, de inmigración, de comercio exterior y otras que establezca el legislador. Agrega que por ley de quórum especial se puede limitar los derechos de circulación y de residencia, controlar la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a consideraciones especiales la enajenación de inmuebles para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas.

Examina, enseguida, el Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que obliga a los gobiernos, al aplicar las normas de este convenio, a consultar a los pueblos interesados las medidas legislativas o administrativas que las puedan afectar. Informa que este Convenio está vigente y complementado en Chile por el D.S. N° 124, del Ministerio de Planificación, del año 2009. Sobre la base de ambos instrumentos, continúa, el 24 de octubre pasado se practicó en la Isla de Pascua una consulta ciudadana para conocer la opinión del pueblo rapa nui acerca de esta iniciativa, previa preparación en la que intervinieron los Ministerios del Interior y Secretaría General de Gobierno; la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y representantes de la comunidad pascuense.

En el referido plebiscito, en que se incluyó participar a todos los rapa nui mayores de 18 años, se consultó al pueblo en ambos idiomas, rapanui y castellano, si “Está de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se pueda restringir el ejercicio de los derechos de libre circulación, permanencia o residencia, con el fin de proteger el medio ambiente y el desarrollo sustentable de RAPANUI”?. Con la participación de 704 personas, el 96,3% de los votantes aprobó la consulta formulada.

Finalmente, el mensaje se refiere al contenido de esta iniciativa, cual es incorporar un nuevo inciso al artículo 126 bis de la Constitución que preceptúa que en los territorios especiales de Isla de Pascua y del Archipiélago Juan Fernández, con el propósito de proteger el medio ambiente y propender a su desarrollo sustentable, podrá limitarse el ejercicio de los derechos de permanencia o de residencia en ellos y restringirse la libre circulación de personas hacia ambas localidades, en la forma como lo establezca una ley orgánica constitucional.

V.- OTROS ANTECEDENTES

Durante la tramitación de esta iniciativa, se allegaron a esta Comisión los documentos que se consignan a continuación, que contienen antecedentes históricos, sociológicos, geográficos y económicos de ambos territorios especiales. Estos antecedentes están a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de esta Comisión:

1.- Un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional sobre la situación demográfica de Isla de Pascua;

2.- Un informe, también emanado de la Biblioteca del Congreso Nacional, que describe el capítulo “Estudios de Capacidad de Carga” del resumen ejecutivo del documento que se señalará a continuación;

3.- El estudio “Estrategias y Acciones para la conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos patrimoniales de Isla de Pascua”, realizado por la Corporación de Fomento de la Producción (FDI) – Ministerio Planificación- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena;

4.- El documento “Chile, fundamental para la Isla de Pascua”, de que es autor el Presidente del Consejo de Ancianos de la etnia rapanui, señor Alberto Hotus Chávez, y

5.- Un informe del señor Claudio Cristino, Director del Centro de Estudios de Isla de Pascua y Oceanía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, sobre los efectos de esta reforma.

VI.- ESTRUCTURA Y DESCRIPCION DEL PROYECTO

El proyecto de reforma constitucional en informe, está estructurado en un artículo único que reproduce el contenido señalado precedentemente.

- - -

VII.- DISCUSIÓN DE LA INICIATIVA

En sesión de 1º de diciembre de 2009, la Comisión escuchó al **Subsecretario del Interior, señor Patricio Rosende**, quien señaló que el fundamento para la creación, el año 2007, de los territorios especiales de Isla de Pascua y del Archipiélago Juan Fernández fue la insularidad extrema de éstos. Por tanto, la mención de estos dos territorios que efectúa el artículo 126 bis de la Carta Fundamental es de carácter taxativa, constituyéndose así en una nueva categoría dentro de la división político administrativa del país, de naturaleza excepcional y especialísima.

Agregó que en materia ambiental, un 40% de la superficie de Isla de Pascua es parque nacional, creado en 1935. Asimismo, la Isla fue declarada por UNESCO como Patrimonio de la Humanidad en 1995. Junto a lo anterior, precisó que su riqueza arqueológica al aire libre es única en el mundo, constituyendo el turismo su principal actividad

económica. También indicó que la capacidad de carga de Isla de Pascua podría encontrarse en el futuro en riesgo de saturación, como se acredita con un estudio efectuado por la Consultora Ámbar, que entregó a la Comisión.

Respecto del Archipiélago Juan Fernández, el señor Subsecretario señaló que desde 1935, un 97% de su superficie es parque nacional, habiendo sido declarado Reserva Mundial de la Biosfera por UNESCO en 1977. Junto a lo anterior, en materia ambiental el archipiélago presenta un 50% de especies endémicas, varias de las cuales se encuentran en amenaza de extinción debido a la introducción de plantas y animales exógenos, los cuales se han convertido en plagas, cual es el caso de la zarzamora, cabras y conejos. Asimismo, seis especies endémicas han desaparecido en los últimos años.

En síntesis, ambos territorios insulares son ecosistemas frágiles y vulnerables, que muestran un progresivo deterioro de los elementos que sustentan su medio ambiente.

Por otra parte, los avances en materia de conectividad han traído consigo un incremento del número de visitantes y residentes.

En el caso específico de Isla de Pascua, el año 1992 tenía 2.973 habitantes, el 2002 presentaba 3.978 personas y el 2012 tendría 5.167. Por tanto, su población habrá crecido un 86% en veinte años, período en el cual, en el nivel nacional, la población crecería sólo un 63%.

Por su parte, mientras en el año 1992 el Archipiélago Juan Fernández presentaba una población de 517 habitantes, al año 2002 mostraba 678; estimándose que el año 2012 alcanzará los 885 personas. Lo anterior supone que en el Archipiélago la población habrá crecido un 87% en veinte años, superando también las perspectivas de crecimiento poblacional del nivel nacional en el mismo período.

Para considerar los efectos jurídicos de la iniciativa del Ejecutivo, el señor Subsecretario citó el artículo 19 N° 7 de la Constitución Política, que garantiza el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. La regla general es que toda persona tiene derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros. De esta forma, nadie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes. Por otro lado, precisó que esta norma ha de armonizarse con el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental, que asegura el derecho de las personas a *vivir en un medio ambiente libre de contaminación, pudiendo establecer la ley “...*

restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Una tercera disposición que es menester considerar es la del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Chile, que establece que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia, agregando que este derecho no podrá ser objeto de restricciones, *“...salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros...”*.

De las normas citadas precedentemente, el señor Subsecretario concluyó que para restringir las libertades de circulación, residencia y permanencia en los territorios especiales por razones ambientales, es imprescindible modificar la Constitución Política, por cuanto las hipótesis de excepción consideradas tanto en la propia Constitución como en el Pacto Internacional citado, no incluyen la variable medioambiental.

Clarificado lo anterior, expuso ejemplos del derecho comparado en los cuales se han debido incorporar disposiciones en los textos constitucionales para restringir la libertad personal en territorios insulares, con el fin de proteger el medioambiente.

Primeramente, citó el caso de Ecuador. El artículo 258 de su Constitución ha establecido que *“Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente”*.

Por su parte, el artículo 310 de la Constitución de Colombia dispone que en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina *“... se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago”*.

A continuación, describió el texto del proyecto de reforma constitucional, que propone agregar un nuevo inciso al artículo 126 bis de la Carta Fundamental, estableciendo que, en los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández *“... con el fin de proteger el medio ambiente y propender a su desarrollo sustentable, podrá restringirse el ejercicio de los derechos de permanencia o residencia, como asimismo el de libre circulación hacia ellos, en los casos y en la forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva”*.

Lo anterior permitiría restringir el ejercicio del derecho de permanencia en ambos, entendiendo por ello estar en algún sitio cierto tiempo, es decir, hallarse o encontrarse en algún punto. En este ámbito, se podría limitar, por ejemplo, el número de turistas que ingresan a los territorios especiales.

Además, de aprobarse el proyecto de reforma constitucional, se podría restringir el ejercicio del derecho de residencia, entendiendo por ésta estar establecido en algún lugar, avecindarse o fijar la residencia, suponiendo un ánimo de radicarse durante cierto tiempo. Con ello, podría limitarse, por ejemplo, el número de personas que desean vivir en Pascua o Juan Fernández.

Asimismo, la reforma posibilitaría restringir el ejercicio de libre circulación hacia los territorios especiales, lo que comprendería la libertad de trasladarse desde el continente hacia las islas descritas, pudiendo imponerse al efecto restricciones tales como controles de ingresos obligatorios.

Posteriormente, el señor Subsecretario procedió a describir las ideas centrales que tendría la futura regulación legal sobre la materia. Al efecto, y de aprobarse la reforma constitucional, correspondería dictar normas orgánicas constitucionales para regular el ejercicio de los derechos que se restringirían. Primeramente, la legislación debería compatibilizar los principios de búsqueda de un desarrollo sustentable con la máxima libertad posible en el ejercicio de los derechos de circulación, permanencia y residencia. De esta forma, las futuras institucionalidades de gobierno y administración de los territorios especiales (Gobierno Insular en el caso de Isla de Pascua y Gobernación Territorial en el Archipiélago de Juan Fernández), deberían disponer de estudios de capacidad de carga cada cinco años. Sobre la base de esos estudios se dictarían resoluciones para disponer cupos máximos de transeúntes, turistas y residentes; teniendo aquéllas una vigencia quinquenal. Las Fuerzas de Policía, por su parte, se encargarían de fiscalizar el cumplimiento de las normas; mientras que la justicia ordinaria aplicaría las sanciones respectivas en caso de infracciones.

Finalmente, el señor Subsecretario informó a la Comisión que -en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, instrumento ratificado por Chile y vigente en el ordenamiento jurídico interno- el Ejecutivo realizó una consulta en Isla de Pascua, pues la norma citada obliga a los Estados a preguntar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legales o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Dado que en el territorio especial de Isla de Pascua reside un número considerable de personas pertenecientes a la etnia rapa nui, se efectuó allí el 24 de octubre de 2008 una consulta en la

cual se preguntó, a personas mayores de 18 años inscritas en el registro que al efecto lleva la Oficina Provincial de CONADI, su opinión acerca de la idea matriz del presente proyecto de reforma constitucional. En el acto señalado participaron 704 personas, de las cuales 678 votaron por la opción SI, es decir, manifestaron estar de acuerdo con la idea matriz de la presente reforma, lo cual representa un 96.3% del total de las personas que participaron de la consulta.

Intervino a continuación **el Presidente del Consejo de Ancianos de Isla de Pascua, señor Alberto Hotus**, quien manifestó su parecer contrario a esta iniciativa, atendidas la historia de Isla de Pascua y la influencia benéfica que ha tenido en su desarrollo el Estado de Chile desde que este territorio se incorporó a nuestro país.

En efecto, continuó, ha sido por iniciativa de autoridades chilenas del ámbito político, militar e incluso eclesiástico, o con la contribución de ellas y de otros representantes de la sociedad civil, que la etnia rapanui empezó a beneficiarse con los aportes de la nación chilena, abriéndose paso hasta lo que es hoy, un pueblo reconocido mundialmente por sus atractivos turísticos y misterios arqueológicos que goza de plenos derechos en la modernidad.

Recordó, enseguida, el rapto masivo de isleños forzados a trabajar en las guaneras peruanas en la década de 1860. De un contingente que superaba el millar entre hombres, mujeres y niños, volvieron vivos a la isla sólo quince personas enfermas de lepra, viruela y tuberculosis, contaminando al resto de la población por la ausencia de medicamentos y medidas sanitarias que ahuyentaran o, al menos, atenuaran estas enfermedades. El Estado chileno asumió solidariamente el deber de llevar alivio a la comunidad y construyó un leprosario dotándolo con los elementos adecuados para proporcionar asistencia a los enfermos. Entre los retornados había representantes de las familias Puapúa A Maori Pakomio; Upaea Vaka Ariki; Makomakona Vaka Ariki; Ko Te Avoro y Roe Ure Paringi, que aún tienen descendencia en la Isla.

Agregó que desde el reconocimiento de los pascuenses como chilenos, la presencia del Estado se ha manifestado en múltiples otros beneficios, culminando en el año 1966 con la dictación de la Ley Pascua, que le reconoció a los isleños exenciones tributarias y otras de variada índole que los favorecieron con condiciones ventajosas.

Los ejemplos citados, expuso, revelan el deber de gratitud de la etnia rapanui con sus conciudadanos del continente. Estos últimos han de sentirse en el territorio insular con los mismos derechos y garantías que gozan para desplazarse por el resto del país o afincarse en determinado lugar, sin restricciones ni diferencias.

Arguyó que la presencia de delincuentes foráneos en la Isla tiene su correlación con la acción eficaz y decidida de Carabineros y la Policía de Investigaciones que han logrado reducir el efecto pernicioso de estas visitas indeseadas. Y en lo que respecta al incremento de la capacidad de carga por la acción de chilenos continentales, hizo notar que éste es igual o menor al que genera la población flotante de turistas extranjeros.

La discriminación, en tanto, que podría afectar a los chilenos continentales en sus garantías constitucionales vulneraría al menos dos tratados de derechos humanos, sembraría un germen de desunión en el cuerpo nacional y podría estimular al sector muy minoritario de la Isla que aspira a su independencia.

Insistió en que los problemas que hoy aquejan a la Isla en desmedro del medio ambiente, deben abordarse desde otras perspectivas, como por ejemplo, modificar la normativa sobre monumentos y parques nacionales y la ley indígena y readecuar las atribuciones de instituciones como CONAF y CONAMA, y no limitando o restringiendo la libertad de residencia o de circulación de los chilenos continentales. También sería altamente conveniente impedir la venta de tierras que, bajo determinadas circunstancias favorables para sus adquirentes, y en ocasiones con procedimientos irregulares, dejan desvalidas a las familias isleñas.

Recordó que el ingreso de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial generó una intensa actividad de la fuerza naval de ese país en la Isla, que devino en lugar de reaprovisionamiento de buques y de relevo de contingentes militares. Parecida situación se presentó durante la Guerra de Corea. En la época contemporánea y aún hoy se advierte la presencia de la NASA, que ha usado su territorio -según se ha conocido oficialmente- como lugar de aterrizaje del transbordador espacial.

Reiteró que tanto el rapto inescrupuloso de isleños para trabajar en las guaneras peruanas como el uso de ese territorio por los norteamericanos debieran ser puntos de referencia para exigir indemnizaciones a los gobiernos de esas nacionalidades, como legítima compensación por los menoscabos humanos, materiales y medioambientales que experimentó la etnia, y no amparar el deterioro del ambiente con restricciones a las libertades de circulación y residencia de los chilenos continentales que buena prueba de su contribución por el progreso del pueblo rapanui han dado.

Finalmente, llamó a prestar atención al inmenso territorio marítimo que genera la Isla de Pascua en el Océano Pacífico. Su presencia proyecta cerca de novecientos mil kilómetros cuadrados de zona económica, aporte que la Isla entrega al Estado de Chile para que ejerza soberanía. Esto también debiera ser nuestra preocupación preferente desde

el punto de vista del medio ambiente por los insospechados recursos que una actividad responsable y conciente debe asumir en su aprovechamiento y resguardo.

A continuación, **el Alcalde del Archipiélago Juan Fernández, señor Leopoldo González**, expresó que el espíritu de esta reforma es, en el caso de Juan Fernández, anticiparse a futuros problemas que afecten la sustentabilidad ambiental, económica y cultural del territorio y de sus residentes, como producto del crecimiento de una inmigración descontrolada.

Existe consenso en el Honorable Concejo Municipal de Juan Fernández para apoyar y avanzar en este proyecto. La fragilidad del territorio y el ritmo de crecimiento poblacional experimentado en los últimos cinco años pueden conducir a serios problemas de infraestructura y equipamiento para atender una creciente inmigración como: atención médica, educación pre escolar, básica y media, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, residuos sólidos domiciliarios, terrenos para viviendas, equipamiento y esparcimiento, transporte continente-archipiélago, acceso preferente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables de esta comunidad.

Si bien estos problemas son similares a los de la Isla de Pascua y a los de los ejemplos de derecho comparado consignados en el mensaje presidencial, parece relevante destacar algunos matices y aspectos diferenciadores que deben considerarse a la hora de redactar la ley orgánica constitucional:

- La población de Juan Fernández no constituye una etnia o raza indígena, por lo que no hay homogeneidad racial diferenciadora para definir una condición de residencia.

- La tierra desafectada del parque en Juan Fernández no es del Estado. Es en su mayoría de propiedad privada. Y es de interés de los isleños que lo que queda de tierra estatal sólo sea entregada a residentes o instituciones de este territorio.

- No existe población nacida físicamente en el territorio por motivos de seguridad vital.

Los serios problemas ambientales al interior del Parque Nacional, que constituye un 96% del territorio, se deben principalmente a la falta de acción e inversión del Estado en los últimos 80 años, que ha llevado hasta la situación actual, en que se ha demostrado la necesidad de generar leyes que restrinjan los derechos de libertad de las personas.

Concluyó expresando que dada la condición de Reserva Mundial de la Biosfera que se reconoce al Archipiélago, sus habitantes están habilitados para actuar en beneficio del medio ambiente dando un ejemplo de desarrollo sostenible, y sólo resta el apoyo que debe proveer el Estado para que puedan asumir esa responsabilidad.

En la referida sesión, intervino también el **Director del Centro de Estudios de Isla de Pascua y Oceanía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, señor Claudio Cristino**, quien hizo una exposición en la que examinó aspectos históricos, culturales y sociológicos que han incidido o determinado la actual situación que afecta a Isla de Pascua en relación con las materias que aborda este proyecto de reforma; las similitudes y diferencias que se advierten en estos mismos aspectos entre la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández, y los eventuales efectos que podría generar la reforma. El extenso informe del señor Cristino está a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de esta Comisión. Consignamos a continuación una síntesis de la exposición mencionada y las conclusiones de su autor.

- Es explícito y claro que un estatuto especial para las islas es deseable en el contexto de asegurar su preservación y sustentabilidad. No es por el contrario muy claro que se esté propiciando una reforma constitucional para resolver un problema social que no tiene directa relación con el impacto del turismo y las actividades vinculadas a éste en el medioambiente.

- El Estado aparece como legitimando la discriminación en el seno de un grupo que es, por su desarrollo histórico, heterogéneo, multicultural y multiétnico, debiendo aquél hacerse cargo de todos.

- Los temores de una “asimilación” o desaparición de la cultura deben ser evaluados con parámetros reales. Las culturas no desaparecen, se transforman.

- El conflicto actual tiene también aristas políticas complejas, comparables a procesos similares en otras islas de Polinesia. La similitud de la historia política de Polinesia Francesa y la agenda contemporánea rapanui es extraordinaria y mucho se puede aprender de esa historia.

- El problema requiere de una visión global y opiniones fundadas que en muchos aspectos específicos, como la inmigración, ofrecen una perspectiva distinta de lo señalado por algunas autoridades.

- Hay dos notorios problemas que, si bien vinculados, deben ser considerados y estudiados separadamente.

El problema de la sustentabilidad de la Isla, la creciente afluencia de visitantes, los desarrollos que esto requiere y su impacto tanto en la Isla como en la comunidad constituyen una realidad indesmentible, que requiere de un estudio serio y acabado que permita alcanzar un equilibrio entre su importancia como actividad económica y su impacto en el medio ambiente y los modos de vida.

El problema de la inmigración de chilenos continentales es un problema mucho más complejo y con innumerables aristas que no hacen fácil conciliar acuerdos y encontrar soluciones políticas, económicas y sociales viables.

Considerando la composición histórica y contemporánea de la comunidad isleña, que sería regulada por esta nueva disposición, es claro que está eventual reforma y modificaciones específicas no pueden tener un carácter retroactivo, que afectaría sin duda la vida de innumerables personas que han hecho de Isla de Pascua su hogar.

Finalmente, en la sesión de 1º de diciembre pasado, se refirió a este proyecto de reforma constitucional el **Consejero Regional de la V Región, señor Daniel Paredes**, quien expresó que los habitantes del Archipiélago Juan Fernández están ajenos a conflictos étnicos entre la legislación y la costumbre. Agregó que este proyecto es una manifestación de la voluntad política del Ejecutivo de materializar las recomendaciones de diversos instrumentos internacionales, como por ejemplo, la Convención de Río sobre Desarrollo Sostenible. Agregó que la proposición de reforma es similar a la norma ecuatoriana (Ley Galápagos), que consigna un estatuto especial de administración de ese archipiélago.

Señaló, enseguida, que estos territorios insulares requieren de normas especiales de administración, y en ese sentido estimó como una medida de buen gobierno que en su oportunidad se dictara la “Ley Pascua”, lamentando que no se extendiera su aplicación al Archipiélago Juan Fernández. En todo caso, con el uso adecuado de la potestad reglamentaria se ha podido organizar el territorio y prever y resolver situaciones administrativas que tienen su particular naturaleza en la condición insular de este territorio que, por lo demás, genera una considerable superficie de zona económica exclusiva en el mar, lo cual constituye una significativa riqueza para el país.

Expresó también que para regular el acceso al Archipiélago no hay que proponer mayores restricciones. La actual normativa permitiría, por ejemplo, crear un organismo similar al Instituto Nacional Galápagos, que depende directamente del Ejecutivo y que es la entidad que

genera el desarrollo político, social y económico de esos territorios, a la par que diseña y establece las barreras sanitarias para proteger su biodiversidad.

Agregó que la riqueza de flora y fauna del Archipiélago Juan Fernández, último bastión polinésico en el Pacífico Sur Oriental, lo hace un lugar parecido a un laboratorio al aire libre, idóneo para promover el turismo científico de utilidad para las Islas.

Finalmente, expresó que la economía de estos territorios insulares es frágil y requiere, por tanto, de un tratamiento como la de las Islas Canarias o de Ceuta y Melilla, que la estimule cuidando de establecer resguardos que impidan, por ejemplo, que por la vía del beneficio tributario se haga un mal aprovechamiento de las condiciones especiales que le acuerde la legislación.

- - -

En sesión de 15 de diciembre pasado, la Comisión, recibió en audiencia a la señora Gobernadora de la Isla de Pascua, a la señora Alcaldesa de esa comuna y a su cuerpo de concejales.

Intervino, en primer término, **la Gobernadora, señora Carolina Hotu**, quien manifestó su acuerdo por el positivo impacto del proyecto en la comunidad isleña indicando el éxito obtenido por el Gobierno en la consulta indígena efectuada en el mes de octubre pasado con una aprobación superior al 96%, proceso conducido por el Subsecretario señor Patricio Rosende Lynch, y apoyado por profesionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y del Comité de Zonas Extremas. Dejó constancia que los temas relacionados con la migración no sólo nacen a propósito de la toma del aeropuerto, sino que existe una historia de trabajo y diálogo que se instala a partir de la constitución del grupo de personalidades en el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos en el año 2002, que facilitó la tramitación de esta reforma que, reconociendo a la Isla como un territorio especial, permite hoy avanzar en la regulación de la migración.

A su turno, **la Alcaldesa, señora Luz Sazzo**, manifestó que un proyecto como el que convoca a esta reunión puede de su simple y primera lectura aparecer como infundado o injustificado. Sin embargo, si se analizan con detención los distintos factores, elementos y circunstancias que naturalmente han hecho, hacen y harán que Isla de Pascua sea única y por ende especial, no sólo en el contexto de la realidad nacional sino, mundial, entonces se justifica que también sea atendida de manera especial, con el único objeto de cuidarla, desarrollarla y preservarla con sus riquezas naturales y patrimoniales para las futuras generaciones.

La historia de la Isla enseña que ha debido afrontar a través del tiempo situaciones críticas cuya causa principal ha sido precisamente el sobre poblamiento.

Hoy es menester hacer frente al crecimiento descontrolado que intempestivamente ha experimentado la población permanente o habitual de la Isla, fenómeno que por su solo mérito pone en serio y grave riesgo el altamente frágil y delicado medio ambiente de Rapa Nui, y compromete su desarrollo sustentable.

Consignó, a continuación, los aspectos más relevantes que surgen como consecuencia directa del aumento poblacional señalado.

1.- Un descontrolado aumento de distintos residuos domiciliarios, debiendo considerarse que una persona residente permanente produce en promedio dos kilos de basura domiciliaria, que es depositada y acopiada en un vertedero o mejor dicho "basural", que sumado al hecho de la alta pluviometría hace que necesariamente los líquidos percolados penetren y escurran sin límites hacia las principales napas de agua subterránea, que es consumida por los habitantes de la isla.

Desde la perspectiva municipal y considerando su actual estructura y recursos, se deben realizar esfuerzos cada vez más significativos para atender en las condiciones anotadas este servicio de aseo domiciliario, lo que a no dudarse y de no mediar medidas eficaces el municipio simplemente se verá en la imposibilidad de ofrecer y cumplir.

2.- De igual manera la Isla ha sufrido un explosivo y descontrolado aumento en general del parque vehicular; una notoria y de iguales características existencia de servicio de taxis; la generación cada vez más creciente de residuos peligrosos (aceites, lubricantes, elementos contaminados con hidrocarburos, pilas, baterías, barnices, etc.), residuos derivados de demoliciones (restos de hormigón, restos de planchas - vulcanita e internit -, restos de cerámicas). Todos tienen idéntico y obligado destino que los anteriores.

3.- La inexistencia de una red de alcantarillado, sumado al hecho de la cada vez más creciente necesidad habitacional, ha derivado en la proliferación descontrolada de "pozos negros", cuyas aguas servidas sin tratamiento alguno también penetran y escurren al interior de la tierra, lo que se ve notoriamente facilitado por el hecho de la conformación natural del suelo de la isla (roca volcánica).

4.- Mayor demanda energética, la que sólo es provista por la empresa del Estado SASIPA, a través de la generación eléctrica con motores diesel. Este servicio ha demostrado no estar en

condiciones de otorgarse de manera ininterrumpida y continua, a pesar de los visibles esfuerzos que cada día realizan los trabajadores y funcionarios de dicha empresa.

5.- Toda la estructura tanto administrativa como judicial de la isla ha sido diseñada para atender y servir a una realidad poblacional de la década de los años 1970 y 1980, respectivamente. De tal manera que, atendida la realidad de hoy, estos servicios se ven sobrepasados y en la imposibilidad de ejercer sus competencias de una manera adecuada a la población.

Directamente ligada a lo anterior, está la ubicación geográfica de Isla de Pascua. La mayoría de su población se ve en la imposibilidad de acudir a otras oficinas de esos servicios públicos, como ocurre con los vecinos de las demás comunas del país, por la escasa distancia que presentan en el continente unas de otras.

6.- El gran número de sitios arqueológicos conocidos y muchos otros por conocer y descubrir, diseminados por toda la isla, lo cual constituye un patrimonio invaluable de nuestro país y de la humanidad.

Cuando existen condiciones naturales únicas e irrepetibles de un determinado lugar, se justifica por sí solo que se atienda de manera especial, tal como sucede con el territorio antártico, cuyas características, elementos y fundamentos de una tratativa especial son en gran medida compartidos con Isla de Pascua.

Medidas y objetivos como los que se contienen en el proyecto permitirán de manera necesaria y eficiente (ahora y no cuando ya sea tarde), crear las bases y fundamentos legislativos para que mediante acciones específicas y determinadas se cuide y proteja el medio ambiente de Rapa Nui, así como crear las condiciones para que su desarrollo sea sustentable, permanente y provechoso.

Finalmente, intervinieron en esta sesión los integrantes del Concejo Comunal. Consignamos, a continuación, una breve síntesis de sus planteamientos.

El **Concejal señor Julio Araki** manifestó que adhiere a lo expresado por la señora Alcaldesa, señalando además que los proyectos de infraestructura pública y privada atraen mano de obra calificada y no calificada, muchos de los cuales se quedan a vivir en la isla, ocasionando un choque cultural con la etnia, introduciendo costumbres negativas en la comunidad y pérdida de la identidad local, así como el fenómenos de la desconfianza a ese tipo de residentes. Ello hace necesaria la introducción de la norma propuesta, que permitirá restringir la residencia.

La Concejala señora Amelia Olivares manifestó indispensable el control sobre la capacidad de carga de la isla, por razones ambientales. Señaló que las obras de construcción traen aparejada mucha mano de obra foránea, que tiene una incidencia negativa en las costumbres habituales. La protección a la comunidad no debe distinguir entre habitantes de la etnia y continentales residentes; y el Gobierno debe hacer un esfuerzo por entregar mayor información a la comunidad residente sobre los alcances de la reforma.

La Concejala señora Ximena Trengove expresó su acuerdo favorable sobre el proyecto del Ejecutivo, indicando que ha habido un largo proceso de diálogo entre las autoridades nacionales y locales con la comunidad isleña. Se trata en lo fundamental de un tema de ordenamiento del territorio de la Isla, que no debe ser visto como una discriminación de los continentales.

La Concejala señora Marta Hotus manifestó estar de acuerdo con el proyecto de reforma, señalando que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, lo cual implica que para la Isla debe mantenerse una especial atención en la sustentabilidad del desarrollo y la protección al entorno natural y patrimonial.

Por último, el **Concejal señor Carlos Mardones** expresó su disposición favorable al proyecto del Ejecutivo, pues permitirá establecer controles al ingreso y residencia de las personas, lo que redundará en una mayor protección al patrimonio y a la cultura rapa nui. No debe existir una discriminación entre residentes de la etnia y residentes continentales, pero quienes lleguen deben respetar la cultura y la tradición locales.

- - -

VIII.- IDEA DE LEGISLAR

Luego de escuchar las exposiciones transcritas y atendidos los fundamentos del mensaje y el contenido del proyecto, esta Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores Núñez (Presidente), Arancibia, Orpis y Sabag, prestó su aprobación en general y en particular al presente proyecto de reforma constitucional.

- - -

En consecuencia, esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general y en particular de esta iniciativa de reforma constitucional, en los mismos términos consignados en el proyecto del Ejecutivo. Su texto es el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo Único.- Incorpórase en el artículo 126 bis de la Constitución Política de la República, el siguiente inciso segundo:

“En dichos territorios, y con el fin de proteger el medio ambiente y propender a su desarrollo sustentable, podrá restringirse el ejercicio de los derechos de permanencia o residencia, como asimismo el de libre circulación hacia ellos, en los casos y en la forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.”.

- - -

Acordado en sesiones de 17 de noviembre de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Núñez (Presidente), Bianchi, Pérez Varela y Sabag; 1º de diciembre de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Núñez (Presidente), Bianchi y Sabag, y 15 de diciembre de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Núñez (Presidente), Arancibia (señor Pérez Varela); Orpis, Pérez Varela y Sabag.

Sala de la Comisión, a 17 de diciembre de 2009.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 126 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SOBRE TERRITORIOS ESPECIALES DE ISLA DE PASCUA Y ARCHIPIÉLAGO JUAN FERNÁNDEZ

(BOLETÍN N° 6.756-07)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**
Incorporar una norma a la Constitución Política que faculte al legislador para establecer restricciones al ejercicio de los derechos de permanencia, residencia o circulación en los territorios especiales de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández, con el propósito de proteger el medio ambiente.
- II. **ACUERDOS:** Aprobar el proyecto de reforma en general y en particular (4x0).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** .
El proyecto de reforma constitucional está conformado por un artículo único.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Esta Comisión ha acordado proponer a la Sala que el proyecto en informe, de aprobarse, lo sea con el quórum de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, pues no obstante que su incorporación se hace al artículo 126 bis de la Constitución Política, afecta garantías constitucionales consignadas en el N° 7 del artículo 19 de ese texto constitucional.
- V. **URGENCIA:** Suma.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.
- VII. **TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite.
- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de noviembre de 2009.
- IX. **TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general y particular.

**X LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA
MATERIA:**

- Constitución Política, artículos 19, Nº 7, y 126 bis.

Valparaíso, 17 de diciembre de 2009.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de Comisiones