

COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO: OPINIÓN DE MINORÍA*

Felipe Larraín

En enero de 2001 fue creada la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con el fin de preparar un informe que diera cuenta de la historia de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile, y sugiriera propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permitiese avanzar hacia un nuevo trato entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad chilena toda. La Comisión sesionó en forma plenaria y también se constituyó en grupos de trabajo por áreas temáticas y por etnias. Felipe Larraín Bascuñán fue Coordinador del Grupo de Desarrollo Económico y Social. La Comisión elaboró un Informe final, el que fue presentado a consideración del Presidente de la República en octubre de 2003 (el texto del informe se puede encontrar en www.gobierno.cl/verdad/historica/presentacion.html).

En las páginas que siguen se reproduce el voto de minoría de Felipe Larraín Bascuñán, quien se abstuvo de suscribir el Informe final por discrepar con varias de sus recomendaciones.

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. MA y Ph. D. en Economía, Universidad de Harvard. Profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Entre 1997 y 1999 fue profesor titular visitante de la cátedra Robert F. Kennedy de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard. Ha sido consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

* Sobre las propuestas contenidas en el Informe final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, véase también en esta edición el artículo de Lucas Sierra “La Constitución y los Indígenas en Chile: Reconocimiento Individual y No Colectivo”.

Tengo un profundo respeto por los pueblos originarios de Chile, por quienes los conforman y por su cultura. Me preocupa profundamente la situación de pobreza y postergación que viven muchos de sus miembros, y pienso que la sociedad chilena y el Estado tienen un deber para con ellos. La deuda más importante con el mundo indígena es que muchos no han tenido las posibilidades reales de salir de la pobreza, no han podido acceder al trabajo y no han podido darles una educación adecuada a sus hijos, lo que les ha impedido insertarse adecuadamente en la vida del país. Es así como de acuerdo a la última encuesta CASEN, alrededor del 32% de los que se declaran indígenas están bajo la línea de pobreza, en circunstancias que la pobreza afecta a menos del 20% de los no indígenas. Por supuesto, también existe una deuda de respeto a ellos como personas, a su cultura y a sus tradiciones.

Por estas razones acepté con gusto la invitación del Presidente de la República a participar en la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. Para funcionar más eficientemente, la Comisión trabajó principalmente en grupos de trabajo que abordaron distintas áreas: histórica, de legislación e institucionalidad, de desarrollo económico y social, y de los distintos pueblos indígenas. Por encargo del presidente de la Comisión, don Patricio Aylwin, asumí con entusiasmo como coordinador del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social. En nuestro Grupo participaron activamente 10 personas, incluyendo representantes de las etnias originarias y expertos en temas indígenas. De ese trabajo surgió un documento de análisis que sirvió de base para varias de las propuestas que acompañan el Informe de la Comisión. Suscribo plenamente el documento de nuestro Grupo de Trabajo.

Creo, al mismo tiempo, que el Informe final de la Comisión contiene muchas propuestas positivas para mejorar la condición de los pueblos originarios. Sin embargo, el Informe contiene también una serie de ideas y propuestas que no comparto, ya sea porque pienso que ellas pueden exacerbar las tensiones entre los pueblos indígenas y el resto del país, porque propenden a una visión de separación más que de integración, porque pueden ir en contra de la preservación de su propia cultura, o porque comprometen el desarrollo económico y social de los miembros de las etnias originarias. Creo que el camino adecuado para un nuevo trato es el de la integración de los indígenas a la sociedad chilena, una integración que entrega oportunidades y que —a la vez— es completamente respetuosa respecto de sus tradiciones y su cultura. Mi visión es, por tanto, integradora. Dista, así, tanto de la separación como de la asimilación. Por ello, y actuando responsablemente, me veo en la obligación de presentar esta opi-

nión de minoría. En lo que sigue intentaré desarrollar los argumentos en que se basan las discrepancias aludidas.

1. La verdad histórica

Parte del mandato de la Comisión ha sido informar acerca de la historia de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile. Es innegable que han existido en nuestra historia numerosos atropellos contra los derechos humanos, políticos y propietarios de los indígenas. Sin embargo, con el correr del tiempo estos graves problemas han tendido a corregirse. No completamente, pero sí en la dirección correcta. A su vez, la historia tiene distintas interpretaciones. No hay una verdad única aceptada por todos. Existe una perspectiva indígena que, por supuesto, es respetable y distinta de la que tienen los que no lo son. Y así como los no indígenas no pueden imponer su versión, tampoco puede suceder al revés.

El propio Informe de la Comisión así lo consigna al señalar: “No es fácil juzgar la historia con imparcialidad y menos reconstruirla con fidelidad estricta. La Comisión está consciente de esas dificultades y está además advertida de la inevitable relatividad del relato y la reconstrucción histórica. Podemos saber, en lo esencial, cuáles fueron los hechos; pero no podemos aspirar a reconstruir a cabalidad el sentido que les asignaban quienes fueron entonces sus partícipes. Acciones y eventos que hoy día juzgamos con severidad pudieron ser vistos por los propios actores de una manera distinta”¹.

A pesar del párrafo anterior, en mi opinión el Informe muestra un enfoque sesgado de una realidad que es de por sí compleja. Ejemplo de ello es la caracterización negativa que el texto asigna a los procesos de urbanización, asalarización y educación². En realidad, estos procesos surgen como un desarrollo natural e inevitable, que sufrieron o disfrutaron muchos chilenos, indígenas y no indígenas. Este sesgo es más complicado aún cuando además se le asigna una carga de culpabilidad generalizada y unilateral a la nación chilena, lo que aparece como una visión simplista e incompleta de un proceso muy complejo. Entiendo que ésta pueda corresponder a la percepción de la historia de un grupo de los indígenas, pero no corresponde a una visión objetiva ni generalmente aceptada.

Adicionalmente, el Informe carece de una adecuada contextualización de la realidad internacional y latinoamericana en la época. Las

¹ Informe de la Comisión, Presentación, p. 11.

² Informe, Segunda Parte, p. 518.

políticas de Estado fueron similares en toda la región latinoamericana, y se enmarcan en un contexto institucional frágil, durante la formación y consolidación de nuevas naciones amenazadas desde múltiples sectores.

2. Principios generales y bases para un nuevo trato

El nuevo trato que plantea la Comisión se basa, por una parte, en un estatuto jurídico especial, que se sintetiza en el reconocimiento constitucional de los indígenas como pueblos, en la existencia y reconocimiento de una serie de derechos colectivos que les son atribuibles por su condición de pueblos y en la utilización y reconocimiento de “Territorios Indígenas”, concebidos como un espacio jurisdiccional donde los pueblos indígenas hacen efectivos estos derechos; por otra parte, el nuevo trato también contiene una serie de propuestas económico-sociales. Respecto del estatuto jurídico especial, la Comisión sustenta en forma importante su propuesta en el desarrollo que ha tenido recientemente el Derecho Internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas³.

El derecho internacional indígena ha estado dominado durante la última década por la idea de la separación, concepto que se refleja en el reconocimiento de derechos colectivos y territorios indígenas como el único camino que llevaría a la preservación y respeto de las culturas indígenas. Este planteamiento parte de la premisa que sólo separando a los indígenas del resto del país ellos van a poder mantener sus culturas tradicionales intactas.

Frente a este planteamiento cabe hacerse diversas preguntas. La primera es ¿qué cultura se quiere preservar? En el caso de Chile, ¿hablamos de la de antes de la llegada de los españoles, de la que se desarrolló durante la colonia o de la que conocemos actualmente? Tal como lo reconoce el texto de la Comisión, las culturas indígenas, al igual que todas las culturas, han evolucionado, manteniendo algunas tradiciones ancestrales y adoptando otras al adaptarse a los cambios que les impone el tiempo.

Por otra parte, si se sostiene que el único camino para mantener la diversidad es la separación, el resultado puede ser la creación de *ghettos* en que se preserve la cultura ancestral a costa de una posibilidad real de progreso económico y social. Siguiendo la lógica de la premisa de la separación se llega a la conclusión de que, por ejemplo, los únicos mapuches verdaderos son los que viven del trabajo de la tierra. Sabemos que esto no es así, ya que hay una alta proporción de mapuches urbanos.

³ Informe, Segunda Parte, pp. 517 a 521.

Es necesario resaltar que las experiencias que han tenido los países que han aplicado políticas basadas en el Derecho Internacional Indígena y en la premisa de la separación no han sido exitosas. Un ejemplo central es Australia, donde actualmente se discute la idea de deshacer el camino de la separación para volver a la política de la integración de los aborígenes a la sociedad. Esta discusión se ha generado porque los aborígenes que viven en comunidades apartadas tienen una tasa de mortalidad dos a tres veces mayor que el resto de la población, y presentan indicadores significativamente menores en educación, ingreso, vivienda, salud y acceso a servicios, que aquellos que viven integrados. La evidencia es contundente al respecto⁴.

Si Chile decide seguir la lógica de la separación, se corre el evidente riesgo de que el resultado final no sea la preservación de las culturas indígenas sino su ahogo y final muerte a causa de la pobreza y el inmovilismo.

Es importante reconocer que en Chile existe una parte significativa de la población indígena que se ha integrado adecuadamente a los procesos económicos y sociales de nuestra nación sin perder su condición y patrimonio cultural. Ellos han logrado progresar e integrarse sin perder su identidad y cultura, y sin sentirse parte de un proceso de asimilación forzosa. Esto se traduce en que, aunque existen señales de discriminación hacia los pueblos originarios, muchos indígenas chilenos se han desempeñado exitosamente en distintos ámbitos del quehacer nacional, incluyendo a ministros de estado, figuras del deporte y el espectáculo, empresarios y académicos.

Por lo tanto, el verdadero desafío es lograr que los indígenas se integren a la sociedad nacional gozando de sus avances y sin por ello perder su identidad. Estoy consciente de que la opción de integración con identidad puede resultar en cierto modo más difícil que la de separación, pero estoy igualmente convencido que a la larga será más fructífera. En la visión integradora, las distintas culturas estarán obligadas a dialogar sobre la base del respeto, potenciándose mutuamente, situación que se impedirá si se desarrollan separadamente. Por lo demás, y a diferencia de otros países, ya existe una importante integración del mundo indígena a la sociedad chilena.

3. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas

La Comisión plantea la necesidad de reconocer constitucionalmente la existencia de los pueblos indígenas que forman parte de la nación chilena, de sus culturas e identidades propias. Me parece del todo apropiado

⁴ Al respecto pueden consultarse dos interesantes trabajos: Gary Johns (ed.), *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination* (2001), y Gary Johns, "Breaking from the Past: New Policy for Aborigines in Queensland" (2003).

reconocer constitucionalmente a las etnias originarias de Chile, así como también establecer el deber del Estado de promover y respetar su cultura e identidad, con pleno respeto a la autonomía de sus miembros. Esto representa una reparación necesaria. Al respecto, me caben sólo dos observaciones.

Primero, la utilización constitucional de la palabra “pueblos” trae consecuencias en el ámbito del derecho que es necesario advertir⁵. No soy abogado, pero para efectos de este voto he intentado informarme de los elementos centrales del debate al respecto. El punto de fondo es que el uso del vocablo “pueblos” es aparentemente incompatible con lo que señala el Artículo 5° de la Constitución. Al respecto, conviene consignar la opinión del Ministro de Justicia Francisco Cumplido durante el Gobierno de don Patricio Aylwin, expresada cuando se discutió esta materia en la Cámara de Diputados el 9 de julio de 1992. Al explicar por qué se excluyó la palabra “pueblo” del reconocimiento constitucional que entonces se proponía, señaló:

La palabra “pueblo” tiene diferentes acepciones, pero es incuestionable que en la Constitución tiene una significación muy precisa: pueblo es la ciudadanía o la nación en función política. Por consiguiente, no puede asumirse el carácter de pueblo a un sector del mismo. Incluso, la propia Constitución prohíbe que un grupo de personas asuma la representación de la nación.

No se trata de desvalorizar la definición constitucional que se está proponiendo, sino de evitar cualquier duda que pueda haber en el futuro con respecto al sentido de la palabra “pueblo”. Nadie puede atribuirse la calidad de representante del pueblo o de uno de sus sectores, sino en los casos que la Constitución lo establece.

Desde entonces, el debate ha continuado sin posibilidad de acuerdo. La Comisión de Constitución del Senado despachó el primer informe al respecto en noviembre de 2001, con el siguiente texto:

La nación chilena es indivisible.

El Estado reconoce la diversidad de origen de los chilenos que forman parte de la Nación y declara su especial preocupación por las poblaciones indígenas originarias a las cuales garantiza su derecho a fortalecer los rasgos centrales de su identidad.

⁵ Se hace notar la diferencia entre el uso *constitucional* de la palabra “pueblos” y su uso *coloquial*, que es muy generalizado. En este documento, por ejemplo, se usa profusamente el vocablo “pueblos”.

El texto anterior fue aprobado por 4 votos a favor (los senadores Chadwick, Diez, Hamilton y Silva Cimma) y uno en contra (el senador Aburto). Sin embargo, la Comisión tuvo muchas dificultades en acordar un texto para su segundo informe, precisamente por el uso de la palabra “pueblo”. Y dado que ninguna de las dos fórmulas planteadas a la Sala del Senado reunió el quórum calificado de 2/3 (32 senadores) necesario para su aprobación, no se ha logrado el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios de Chile. Conviene tener estos antecedentes en cuenta a la hora de proponer nuevamente el uso del vocablo “pueblos”.

Segundo, y como parte de la enmienda constitucional, el Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato establece el deber del Estado de garantizar la preservación de la diversidad étnico-cultural del país. Resulta debatible que corresponda al Estado garantizar la preservación de la diversidad étnico-cultural de un país. Si se sigue esta lógica, va ser el Estado quien decida qué culturas se van a preservar, cómo deben ser esas culturas y, por último, a través de qué mecanismos deben ser preservadas.

El Estado no tiene el derecho de imponer cierto tipo de vida a sus ciudadanos, aunque el fin sea preservar una cultura. ¿No debiera ser una decisión autónoma de los propios integrantes de las culturas indígenas si quieren preservar su cultura, qué características tiene su cultura y cuáles son los mejores caminos para mantenerla? El Estado debe respetar y hacer respetar las distintas formas de vida que existen en la sociedad, permitiendo que cada ciudadano tome libremente sus propias decisiones. La real tarea del Estado es evitar la discriminación y aceptar la diversidad cultural a todo nivel, pero no imponer un cierto tipo de vida a sus ciudadanos con la meta de preservar una cultura.

4. Derechos colectivos de los pueblos indígenas que la comisión recomienda consagrar constitucionalmente

4.1. Derechos políticos

La Comisión plantea la necesidad de una elección separada por parte de los miembros de los pueblos indígenas de sus representantes en el Parlamento; también propone la redefinición de las circunscripciones electorales en la forma “...más adecuada para sustentar este régimen electoral” (p. 523).

Estas propuestas me merecen graves dudas. La separación de las elecciones y redefinición de las circunscripciones va a dar una fuerte e irreversible señal de separación entre los indígenas y el resto de la sociedad, ahondando así las divisiones. A la vez, manifiesto mi profundo des-

acuerdo con la proposición del doble voto para los indígenas (p. 523). La base de un sistema democrático es la participación igualitaria de todos los grupos que conforman la sociedad; por lo tanto, los indígenas tienen el mismo derecho a participar y a apoyar a sus candidatos que cualquier otro grupo de la sociedad. La meta debiera ser más bien potenciar liderazgos indígenas que puedan ser representativos incluso más allá de sus culturas, aportando así a toda la sociedad.

Por otra parte, la experiencia que tiene Chile desde la promulgación de la Ley Indígena de 1993 es que los indígenas tienen una alta participación en las elecciones generales del país, pero que se sienten menos representados por las instancias exclusivamente indígenas. Un ejemplo es el consejo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en cuyas elecciones de 1999 sólo votaron 27% de los indígenas que tenían derecho a participar⁶. Esta realidad indica que los indígenas se sienten más representados por las elecciones en las que participan en forma igualitaria con todo el resto de la sociedad que en las elecciones “protegidas”, sólo para indígenas.

4.2. Derechos territoriales

Para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos colectivos la Comisión considera ineludible la demarcación de “Territorios Indígenas”.

Si por territorio se entiende un área exclusiva de propiedad colectiva indígena, la experiencia indica que estas comunidades no han llegado a ser autosustentables económicamente y tienen que vivir de los subsidios estatales, como ocurre en otros países. Nuevamente, la experiencia internacional nos ilustra al respecto. Este tipo de políticas ha llevado, por ejemplo, a los aborígenes australianos a la total pérdida de iniciativa propia⁷. Por otra parte, en Canadá los líderes de las comunidades indígenas, que muchas veces no gozan de representatividad, se han transformado en repartidores de recursos estatales⁸.

La demarcación de territorios indígenas puede crear *ghettos*, que finalmente más que preservar una cultura la condenan a su estancamiento y ahogo en la pobreza. Además, generan la frustración de sus miembros al no poder participar del desarrollo que experimenta el resto de la sociedad. Por

⁶ José Aylwin. “Los Conflictos en el Territorio Mapuche: Antecedentes y Perspectivas” (2000).

⁷ Gary Johns, “The Poverty of Aboriginal Self Determination” (2001).

⁸ Véase Tom Flanagan, “Aboriginal Orthodoxy in Canada” (2001), y Tom Flanagan, *First Nations, Second Thoughts* (2000).

otra parte, hay que considerar que integrarse al resto de la sociedad será mucho más difícil una vez que se está aislado.

Si el territorio no es un área de propiedad colectiva indígena exclusiva, se puede mitigar el problema recién aludido, pero subsiste la incertidumbre por superposición de derechos colectivos e individuales (indígenas y no indígenas). Ello afectará el desarrollo económico de los propios indígenas, como se desarrolla más adelante en el punto 7.

4.3. Derechos culturales

Es fundamental preservar la cultura, pero también es necesario cautelar que con el afán de preservar las culturas indígenas los niños miembros de ellas no pierdan la posibilidad de desarrollarse con las mismas ventajas que el resto de los niños chilenos. No podemos permitir como país que los niños indígenas no aprendan bien el idioma nacional y por eso no puedan acceder a la educación superior y luego a trabajos bien remunerados, como ha ocurrido con algunos grupos de aborígenes australianos.

5. Propuestas y recomendaciones en el ámbito de la institucionalidad, la definición y la ejecución de las políticas públicas en materias concernientes al interés de los pueblos indígenas

En este Subtítulo la Comisión propone la creación de una serie de instituciones que funcionarían paralelamente a las ya existentes. Hay que cuidar, por tanto, que esto no genere duplicidad de esfuerzos además de choques y tensiones entre los distintos organismos que estarán abocados a los temas indígenas.

5.1. Propuestas y recomendaciones relativas a la instancia de participación y consulta de los pueblos indígenas

La Ley 19.253 estableció la creación del Consejo Nacional de la CONADI. La existencia de esta institución dentro de la CONADI ha generado variados problemas porque la CONADI terminó siendo a la vez un servicio público dependiente del Estado e instancia de representación indígena. A lo largo de la existencia de la CONADI las partes no siempre han estado de acuerdo, produciéndose diversos conflictos que han paralizado a la institución. Por lo tanto, sería un avance sincerar la naturaleza real de la CONADI como organismo público dependiente del Estado, terminando así con la duplicidad de roles.

Para este fin, la Comisión propone la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas originado democráticamente y —por tanto— representativo de los pueblos originarios, instancia de consulta obligatoria para las políticas públicas que involucren a los indígenas. Para delimitar claramente su rol, resulta apropiado que una vez creado el Consejo de Pueblos Indígenas, éste reemplace al Consejo de la CONADI.

5.2. Propuestas y recomendaciones relativas a la creación de una instancia de investigación y promoción de los derechos de los pueblos indígenas

La Comisión propone la creación de un Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas. Ésta es una loable iniciativa. Para lograr que dé sus frutos, sin embargo, hay que asegurarse que sus tareas no se sobrepongan a las que se le encomiendan a la CONADI en la Ley Indígena, como parece ser el caso. De existir esta sobreposición, ella significará una duplicidad de esfuerzos y una posible fuente de conflictos. En este caso, se abren dos caminos: uno es redefinir el rol de la CONADI en este aspecto puntual, para evitar la duplicidad; otro sería potenciar y mejorar el trabajo de una institución que ya existe, como es la CONADI. Cuál camino se escoja en definitiva debería depender estrictamente de una evaluación sobre la eficiencia de las dos opciones.

6. Propuestas y recomendaciones relativas a la situación de tierras y aguas

El documento se refiere acertadamente a la necesidad de establecer un mecanismo único y expedito de resolución de conflictos. Aquí debe hacerse todo lo posible por tener una actitud activa del Estado para resolver los conflictos y evitar que grupos de chilenos se enfrenten en aquellos casos en que el Estado debe asumir la responsabilidad. El fundamento es que los particulares (indígenas y no) deben reclamar al Estado por la situación y exigir reparaciones, y no puede el Estado replegarse bajo el argumento que *“es un problema entre privados”*. Esto es clave para disminuir la animosidad entre grupos de chilenos y establecer un nuevo trato.

En cuanto a las tierras mapuches en las que se pueda establecer que fueron usurpadas, la Comisión propone la constitución de una Corporación cuya tarea sería la restitución de estas tierras. Esta idea es acertada. Sin embargo, cabe recordar que esta misma tarea se le encomendó en su momento a la CONADI permitiéndosele incluso la compra directa de tierras

involucradas en conflictos judiciales. No obstante, la “compra de tierras a cambio de paz social” ha sido —indiscutiblemente— uno de los elementos principales en la generación de la espiral de violencia en la IX Región. Al respecto, es preciso plantearse cómo evitar la espiral de violencia. Una de las propuestas más claras al respecto es premiar las demandas de tierras que ocurran por vías pacíficas, en detrimento de los grupos que recurran a la violencia.

Adicionalmente, recomendamos que se determine a la brevedad posible cuáles tierras son susceptibles de reparación y cuáles no, de modo de acabar con la incertidumbre que tienen las tierras ubicadas en zonas de influencia indígena. Una vez hecho esto, se debe realizar un estudio acabado del costo que la devolución de las tierras significará para el Estado y del mecanismo que se utilizará para realizar estas devoluciones. Será imprescindible que no se reproduzca el escenario que abrió en los años recién pasados la puerta a la violencia.

Por último, es necesario considerar que muchas de las tierras que se declaren susceptibles de reparación han sido adquiridas legalmente y hoy se encuentran en manos no indígenas. Tal como lo establece la Comisión, los actuales propietarios generalmente compraron las tierras sin infringir la ley, estando por lo tanto eximidos de toda culpa. La posibilidad de expropiar abrirá una brecha para la presión por parte de grupos indígenas, lo que puede generar una razón adicional para la violencia. Además, la incertidumbre expropiatoria probablemente generará una caída en la inversión en las tierras potencialmente afectadas, deteriorando las perspectivas de empleos e ingresos en esas zonas. En estos casos, deberían explorarse mecanismos alternativos de compensación, incluyendo la sustitución por otras tierras para los indígenas o para el propietario, cuando ello sea posible.

El texto establece una serie de propuestas de derechos colectivos, territoriales y políticos que en suma parecen exagerados y algunos inconvenientes para esta relación de nuevo trato. Éstas pueden primero generar un sentimiento de expectativas frustradas (es imposible que se pueda satisfacer todo lo que se plantea); y segundo, los planteamientos vienen sin ninguna consideración de la cantidad de recursos y efectos que ellos involucran.

En cuanto a los recursos naturales, hay que rescatar que la Comisión proponga una preferencia en su uso y no su uso exclusivo por parte de las comunidades indígenas. Sin embargo, las distintas regulaciones que se plantean respecto a las empresas que quieran invertir en los llamados territorios indígenas puede generar un desincentivo para los negocios que se quieran instalar en esas zonas, lo que puede agravar la ya dramática situación de pobreza en que viven los indígenas.

7. Desarrollo económico y social⁹

Nuestra preocupación central es que, con respeto por la cultura y tradiciones indígenas, se provean los elementos para que los miembros de los pueblos originarios puedan participar del desarrollo del país. Como hemos planteado, ésta es una visión en pro de la integración, con respeto a la tradición y cultura de las distintas etnias.

En este sentido, el problema socioeconómico fundamental es la falta de ingresos económicos del mundo indígena, la falta de oportunidades. El problema de la pobreza, que no aparece mencionado en el Informe, tiene una incidencia 60% superior entre los indígenas que en el resto de la población. Por eso apoyamos entusiastamente las propuestas que propenden a la expansión y flexibilización de los fondos públicos para el mundo indígena, el aumento de las becas para educación y capacitación, y las formas de discriminación positiva en la contratación de personal y empresas de servicios de modo que se favorezca a las comunidades locales.

La recomendación de crear un Fondo General Indígena ampliado es muy acertada porque provee de mayores recursos y los dota de la flexibilidad necesaria para usarlos mejor de acuerdo a las prioridades que determinen los propios beneficiarios a través del Consejo de Pueblos Indígenas. Sin embargo, esta positiva innovación se ve limitada por la exigencia de que un 60% de los fondos que actualmente se destinan al Fondo de Tierras y Aguas se tengan que seguir ocupando para la compra de tierras. Esta rigidez parece considerar que la demanda indígena prioritaria son las tierras, aunque las consultas que se han hecho en las zonas indígenas revelan que las prioridades son la infraestructura, los servicios y el desarrollo socioeconómico¹⁰.

Estamos conscientes que existe en el mundo indígena una demanda por tierras por razones de justicia, pertenencia y cultura. Sin embargo, la experiencia y los estudios indican que la inversión en tierras tiene una muy baja efectividad en el aumento de los ingresos familiares¹¹. El mayor potencial de aumento de ingresos para los indígenas rurales está en los ingresos extra-prediales, y no en las tierras. La forma más eficiente de lograrlo es

⁹ Sobre este tema, quisiera reiterar que suscribo el Informe del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social, que me correspondió coordinar.

¹⁰ Según una consulta realizada en la Araucanía por Mideplan en el año 1999, 40% de la demanda mapuche se concentró en infraestructura y servicios, 32% en aspectos económicos y productivos, 15% en aspectos sociopolíticos, 12% en tierras y 1% en materia cultural.

¹¹ Así lo concluye el estudio "Evaluación en profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígena" (2002), realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

mejorar el acceso a la educación y capacitación laboral de calidad para los indígenas, así como generar mejores oportunidades y condiciones laborales. Éste es el camino más efectivo para elevar sus ingresos y es un paso insalvable en una estrategia sustentable de desarrollo para los pueblos indígenas de Chile.

En la misma línea apoyamos las propuestas para que las actividades económicas intensivas en recursos naturales y con fuerte influencia en el mundo rural se comprometan en un plan de certificación social, ambiental y productivo que cautele los intereses de las comunidades locales, especialmente los grupos indígenas. Este proceso de certificación debería ser conducido por una entidad que dé garantías a todos, como la Fundación Chile.

Sin embargo, nos preocupa que las propuestas de derechos colectivos y territoriales presentes en el Informe generarán más incertidumbre en las zonas de influencia indígena, las que irán en detrimento de la inversión y la actividad económica de esas zonas. En particular, preocupa la superposición de derechos colectivos con la propiedad privada de tierras y aguas. Tenemos la convicción de que sí es posible una relación armoniosa de comunidades indígenas y actividades industriales como la minería y la silvicultura. Más aún, estimamos que esta relación es necesaria, y es la fuente básica de recursos económicos y oportunidades laborales que crecientemente deben percibir las comunidades aledañas a las operaciones industriales.

Adicionalmente, nos preocupa la acumulación de demandas que plantea el Informe. Como primer punto, el costo en recursos de estas demandas no se ha cuantificado, con la excepción de la propuesta de aumentar los recursos anuales para el Fondo General Indígena en \$10.000 millones. Las demandas planteadas, sin embargo, van muchísimo más allá de esa cifra. Un nuevo trato debe establecer límites y las partes deben establecer compromisos y responsabilidades. El Informe de la Comisión abre demasiadas expectativas y genera incertidumbres que podrían redundar en una situación aún peor que la actual.

8. Reflexión final

Esta opinión de minoría ha planteado una serie de acuerdos con las propuestas del Informe final de la Comisión. Sin embargo, al mismo tiempo ha manifestado un conjunto de preocupaciones y desacuerdos con determinadas propuestas. Basamos nuestras discrepancias en la profunda convicción de que su aplicación corre un claro riesgo de condenar a los indígenas

a través del aislamiento al inmovilismo de sus culturas y a la pobreza. A la larga, esto puede generar problemas sociales aún más preocupantes que los actuales, a la par de una frustración profunda de los propios indígenas por no poder participar del desarrollo del que goza el resto de la sociedad. La consecuencia de esta evolución, en tanto, puede ser el ahogo de las mismas culturas que se quiere preservar.

Las políticas indígenas tienen que estar dirigidas a lograr el desarrollo de los miembros de estas culturas, facilitándoles su integración a la sociedad. Por lo tanto, el desafío real al que se enfrenta Chile es lograr la integración de los pueblos indígenas con respeto a su identidad.

REFERENCIAS

- Aylwin, José. "Los Conflictos en el Territorio Mapuche: Antecedentes y Perspectivas". *Revista Perspectivas*, Vol. 3, N° 2, 2000 (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile).
- Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. *Informe*. Santiago, octubre 2003. Disponible en www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentación.html
- Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. "Evaluación en Profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígena". 2002.
- Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato). "Informe". Santiago, 2003.
- Flanagan, Tom. *First Nations, Second Thoughts*. Canadá, 2000.
- Flanagan, Tom. "Aboriginal Orthodoxy in Canadá". En Gary Johns (ed.), *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination*. Singapur, 2001.
- Johns, Gary. "The Poverty of Aboriginal Self Determination". En Gary Johns (ed.), *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination*. Singapur, 2001.
- Johns, Gary (ed.). *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination*. Singapur, 2001.
- Johns, Gary. "Breaking from the Past: New Policy for Aborigines in Queensland". Documento de Trabajo, Institute of Public Affairs, Australia, 2003. □