

El Convenio 169 y el Código de Conducta Responsable. Una primera aproximación crítica

Hugo Álvarez Cárcamo

Abogado

Magister en Derecho (LL.M. Executive)

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

En las últimas semanas hemos sido testigos de la efervescencia que ha ido alcanzando la implementación del Convenio 169 y la aplicación que pretende darle la Administración a través del Código de Conducta Responsable.

Lo anterior no ha estado alejado de polémicas, controversias, expectativas y temores desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados y creemos que en los próximos meses esta controversia crecerá, en espera de llegar a alcanzar los consensos que sean beneficiosos para las partes y fundamentalmente para el país, país que se ha visto afectado, donde situaciones como estas limitan su capacidad de competencia a nivel regional y mundial.

Este análisis pretende poner en la tabla diferentes situaciones que contemplan las normas incorporadas al convenio 169, como también identificar lo que a nuestro juicio es una equivocada interpretación de la Administración, la que tozudamente ha pretendido darle, sin una clara visión de la actual situación nacional, sin una unidad de criterio entre los propios órganos del Estado involucrados, sin haber evaluado responsablemente las externalidades negativas que esta situación acarreará, creando falsas expectativas en las poblaciones indígenas, creando temor en los inversionistas y restando ímpetu a los enormes esfuerzo que hacen las empresas por invertir en nuestro país. En este escenario convulsionado pretendemos dar un orden analítico a la situación existente.

El Convenio 169. La OIT [Organización Internacional del Trabajo], en su permanente rol de protección al acceso al trabajo, se ha preocupado de los pueblos indígenas, sin embargo con la dictación en 1989 del citado convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, claramente se apartó de su rol tradicional y dictó una norma con un nítido carácter de derechos humanos.

Chile lo incorporó a su ordenamiento jurídico, a través del decreto N° 236, ratificado por el Presidente de la República, único responsable de conducir las relaciones internacionales y llevar a cabo las negociaciones, además de concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que son sometidos a la aprobación del Congreso, según lo prescribe nuestra propia Constitución en su artículo 32 sobre atribuciones especiales del Presidente de la República.

Este Convenio es de una cuestionable calidad jurídica, con normas generales y abstractas, que contiene disposiciones muchas de ellas de gran valor, sin embargo hay otras de gran ambigüedad y que colisionan directamente con nuestros principios jurídicos.

Debemos recordar que los cuerpos normativos tienen una cantidad determinada de normas que contienen y representan los valores y principios de la sociedad en un momento del tiempo determinado, luego, cuando estos valores y principios colisionan con los valores y principios de nuestra sociedad actual, podemos evidenciar nítidamente la existencia de un problema.

Una de las cosas más criticables del Convenio (C.169) y del Código de Conducta Responsable (CCR) es su intención declarada de formar dos grupos determinados en la sociedad: la sociedad chilena y los pueblos indígenas. Lo anterior va en sentido contrario al espíritu de integración de nuestra sociedad, que busca asimilar a todos los integrantes de nuestro país sin discriminaciones, ni diferencia odiosas, formando un ente social participativo de todos los habitantes de la República, respetando, cuidando y valorando dentro de ella las culturas originarias de los pueblos indígenas que en ella participan.

Por lo anteriormente expuesto, creemos que atenta contra muchas normas y principios consagrados en nuestra Carta magna, especialmente el numeral 2° del artículo 19 de nuestra Constitución, referido a la igualdad ante la ley, que prescribe que en Chile no habrá personas ni grupos privilegiados, y que termina diciendo que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias. En este sentido el C.169 considera el concepto de discriminación positiva, consagrando normas que favorecen a una minoría, otorgándoles acceso a privilegios o beneficios con los que no cuenta la gran mayoría del resto de la población nacional, lo que seguramente producirá, por el contrario a lo seguramente pretendido por quienes incluyeron en la norma dicha disposición, el rechazo social, produciendo divisiones y alejando la anhelada integración nacional. Luego, a contrario sensu, esto implicará una discriminación negativa para la gran mayoría de los connacionales no indígenas.

El argumento comúnmente utilizado, que dice que esta norma viene a compensar los abusos y privaciones de los que han sido objeto las comunidades

indígenas, en realidad creemos que es una argumentación débil y que mira el problema desde una perspectiva sesgada y revanchista, en lugar de ver también integralmente el lado lleno del vaso, donde las comunidades indígenas han sido consideradas como parte de los habitantes de la nación toda y han hecho su aporte a la vida nacional, como también la sociedad en general ha hecho los esfuerzos necesarios para integrarlos a la vida cotidiana, valorando su cultura, idioma, ritos, actos religiosos, organización social y costumbres. Por lo tanto, creemos que el concepto de reivindicación económica pretendida no se ajusta a una realidad.

Falta de armonía entre los objetivos de diversos órganos de la Administración. Mientras por un lado la Administración toma medidas para sortear en la mejor forma posible la crisis económica mundial, se hacen esfuerzos por mantener un crecimiento económico sostenido en el marco de una economía abierta y globalizada; donde a pesar que las tasas de crecimiento están muy por debajo de nuestras reales posibilidades, estas han sido positivas; donde la inflación se ha mantenido controlada; donde en los últimos años hemos logrado una importante integración económica global a través de los acuerdos de libre comercio; donde se hacen esfuerzos en la incorporación de innovación tecnológica; donde existe un innovador sistema empresarial a través del emprendimiento y donde muchos proyectos en diversos sectores de la industria nacional, especialmente el Mercado Energético, el sanitario y la construcción hacen esfuerzos por iniciar proyectos que generan empleo y fomentan el progreso nacional.

Sin embargo, al mismo tiempo, llama la atención la gran cantidad de limitaciones, tramitaciones y altas barreras de entrada, especialmente administrativas, que atentan contra el desarrollo y el progreso y no se condicen con los esfuerzos que la propia Administración fomenta.

La aplicación del C.169, a través del CCR es un claro ejemplo de la hipótesis planteada, toda vez que este incorpora exigencias adicionales, que se desdican con el concepto de la ventana única que pretendía canalizar las múltiples autorizaciones sectoriales por la vía del sistema de evaluación ambiental (SEIA), donde ahora los tiempos de tramitación se extenderán considerablemente, donde jugará un rol preponderante la falta de certeza jurídica y la falta de seguridad en la realización de los proyectos que buscan su puesta en marcha, donde los inversionistas perderán el ímpetu de mantener por una gran cantidad de tiempo (varios meses) un enorme costo alternativo en la inversión de recursos que podrían invertir en otros negocios que rentabilizarán su aporte mucho más rápido que los proyectos que se someterán a la nueva regulación. El TC en su sentencia Rol N° 1050-08-CPR resolvió que la consulta a las comunidades indígenas no era inconstitucional, en lo que estamos de acuerdo, sin

embargo, para efectos prácticos la Administración deberá unificar los procesos con la finalidad de hacerlos eficientes.

Creemos que uno de los problemas de fondo que presenta el CCR es que este se basa en el reconocimiento expreso que hace a priori de una condición de vulnerabilidad y de mayor exposición al riesgo de los pueblos indígenas frente al resto de la sociedad chilena, no explicitando el porqué de esta aseveración, lo que deriva en la creación de un estatuto especialísimo y discriminatorio en relación a otros grupos que pueden estar en iguales o más desmejoradas condiciones.

Naturaleza Jurídica del CCR. Este "código" es una representación atípica en nuestro ordenamiento jurídico, donde la Administración pretende, según lo ha indicado, hacerlo obligatorio para las empresas públicas y voluntario, al menos inicialmente, para las empresas privadas. En la práctica seguramente lo que va a pasar será que de facto los servicios públicos relacionados comenzarán a pedir y a exigir muchas de las obligaciones que emanan del CCR, al sector privado, no sólo las obligaciones autoejecutables, sino que muchas otras, lo que producirá una escalada de acciones judiciales que dificultará el ambiente y distanciará más aún la posibilidad de culminar con éxito los proyectos que hoy están en carpeta para su ejecución, muchos de ellos con compromiso de financiamiento, pero que de eternizarse su puesta en marcha se corre el peligro de perder dicho compromiso, toda vez que los financistas de los proyectos tienen plazos distintos a los que se ha planteado la Administración, en el sentido que muy legítimamente ellos pretenden optimizar los recursos invertidos y seguramente no estarán dispuestos a esperar los plazos que la Administración se ha ido planteando con estas disposiciones.

Luego, para poder hacer vinculantes las normas que se han incorporado a este CCR, nuestro ordenamiento jurídico debiera ser readecuado, por las múltiples desarmonías que se producirán, esto significará modificar un sinnúmero de otras normas ya pertenecientes y vigentes a nuestro sistema jurídico que chocan de frente o al menos tangencialmente con las normas que se pretenden imponer. Esto seguramente retrasará muchísimo más su puesta en marcha.

El TC se refirió tangencialmente a esto cuando en su considerando 48 del estudio de constitucionalidad, habla de las normas que *"tienen el contenido y precisión necesarios que las habilitan para ser aplicadas sin otro trámite como fuente del derecho interno. En otros términos, son autosuficientes y entran a la legislación nacional cuando el tratado que las contiene se incorpora al derecho vigente"*, vale decir, son de aplicación inmediata, pero hay que agregar que en este caso no debiera haber ninguna situación de falta de coherencia y armonía con las demás normas del derecho interno vigente.

Por otra parte, hay otro tipo de normas en el contenido del convenio, que requerirán para su entrada en vigencia y aplicación en el derecho interno, de la dictación de leyes u otras normas jurídicas, para su implementación y aplicación. Lo anterior no deja de tener su riesgo, toda vez que por la perseverancia que ha puesto la Administración en el CCR, no es dable pensar que a través de ciertos actos administrativos, con una interpretación equivocada, como se presenta a nuestro juicio el CCR, pueda la Administración incorporar por la vía administrativa algunas normas jurídicas (reglas) como reglamentos o decretos, al sistema jurídico interno vigente, pasando por alto muchos de los razonamientos que en este texto se plantean y seguramente otros que se irán incorporando a la crítica en las próximas semanas.

Participación en los beneficios. Una de las disposiciones más polémicas que se han incorporado a este CCR y que atenta contra muchos derechos de nuestro ordenamiento jurídico, es el planteamiento de la participación en los beneficios. Consideramos que esta disposición del C.169 es una proposición justa y equitativa, sin embargo discrepamos abiertamente con la interpretación que quiere darle la Administración, así en el texto del convenio dice en su artículo 15 N° 2 final: *"...Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reportan tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"*, lo que a nuestro juicio es muy distinto a lo incorporado en el CCR, que abiertamente entiende que la palabra beneficios se refiere a beneficios económicos diciendo: *"...deberán considerarse beneficios a corto, a mediano y a largo plazo, incluidos los pagos por adelantado, pagos por etapas y regalías..."*, dejando así fuera de toda posibilidad los beneficios de tipo social, que son a nuestro entender el espíritu perseguido por la norma del Convenio 169. Así, las comunidades debieran recibir beneficios sociales como becas de estudios escolares y universitarios, debieran recibir o tener acceso a trabajos en los propios proyectos, según su calificación laboral, incluso podrían recibir el producto del proyecto, por ejemplo si es un proyecto de generación eléctrica podrían recibir luz eléctrica. Cuando la norma del C.169 se refiere a una indemnización, lo hace sólo cuando se ha producido un daño y este pago de los perjuicios se hace por una sola vez, como se desprende del propio texto. Pero pretender incorporar a las comunidades indígenas con pagos frecuentes durante toda la vida útil del proyecto es una visión equivocada, es un gravamen que habría que determinar si se trata de un royalty, o de un tipo de impuesto que impone la Administración a ciertos privados; habría que estudiar si esto atenta contra la disposición del artículo 19 numeral 20 de nuestra Constitución Política de la República, referida a la igual repartición de los tributos, y determinar a su vez si no atenta contra la norma constitucional que define que en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos, como también estudiar cómo se concilia esto con el principio de la no afectación, de la misma norma cons-

titucional. En todo caso el CCR es un instrumento absolutamente insuficiente para poder materializar esta disposición, toda vez que este tipo de gravámenes, por el principio de legalidad, debe ser dispuesto por una ley.

Conceptos no incorporados a nuestra legislación. Tanto en la discusión parlamentaria, como en las aprensiones que han manifestado los diversos sectores productivos afectados con las normas de esta disposición, como las sentencias del Tribunal Constitucional, han hecho hincapié en el alcance de los términos “pueblo” y “territorio”, que son dos expresiones que están incorporadas al CCR y por supuesto en el C.169, pero que no es dable pasar por alto. Así, el concepto de pueblo en su sentido amplio tiene múltiples connotaciones e interpretaciones que nos pueden llevar a pensar que podría considerarse como un titular de soberanía, creando una nación dentro de otra nación, lo que sería de gran inconveniencia y atentaría lógicamente con nuestra aprensión inicial de separar en lugar de unificar nuestro país y sus habitantes. Luego, lo correcto sería pensar que todos los habitantes del territorio nacional integran el pueblo chileno, como único ente social aceptable, el que ciertamente no hace exclusiones de ningún tipo, sino por el contrario incorpora a todos los habitantes de la nación, incluyendo ciertamente a las comunidades indígenas como parte de nuestra comunidad nacional. En esto el Tribunal Constitucional fue claro, en la sentencia Rol N° 309 en su considerando 44° zanjó la discusión y planteó que la expresión “pueblos indígenas” en el C.169 se deben entender como el conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotados de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultados, en materias que les conciernen, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población forman parte, no constituyendo un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado.

Con el concepto de “territorio” sucede algo similar, nuestra legislación indígena se refiere a tierra indígena en su título II artículo 12 de la Ley 19.253, disposición que a pesar de tener ciertas ambigüedades, es posible determinar cuales se consideran tierras indígenas, sin embargo el C.169 en su artículo 13 N° 2 incorpora un nuevo concepto, el de territorio, que lo define como *“lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”*. Este concepto amplísimo, donde *todo cabe* entenderse como territorio indígena, sin lugar a dudas abrirá un frente de conflicto que afectará los derechos de propiedad constituidos en dichos sectores, porque esta norma plantea que bastaría la posesión y no la propiedad, luego, eso afecta claramente lo ya existente, además, estoy pensando, por ejemplo, cómo se afectará la plusvalía de dichas propiedades, en desmedro de sus legítimos dueños, que de una u otra forma ahora podrían quedar dentro de la afectación de territorio indígena. Por otra parte, el CCR es bien temerario al

incorporar, sin haberse resuelto con anterioridad un criterio a adoptar, en su texto (4.2.1) la conjunción “o”, equiparando el concepto de tierra a territorio, lo que claramente choca con nuestra legislación actual.

Los recursos naturales también son un tema que abre una línea de discusión, toda vez que el C.169 en su artículo 15 determina que lo pueblos indígenas tienen derechos sobre los recursos naturales existentes en sus tierras y que estos derechos se extienden a la utilización, administración y conservación de estos recursos. Pero la pregunta que aquí cabe plantear es: ¿cómo esos derechos conviven con los derechos ya constituidos por otras personas naturales y jurídicas o con la normativa legal existente?

Recordemos que la norma constitucional es muy clara al respecto, donde su artículo 19 numeral 24 declara en forma expresa que la Constitución asegura a todas las personas el derecho de propiedad, en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales, y continúa diciendo que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Luego, aquí tenemos un primer conflicto, por un lado es la propia Constitución la que protege el derecho, pero es la ley la que determina las condiciones, luego ante este cambio de condiciones, nuestro sistema jurídico deja de ser “armónico y pleno”, porque en consideración al elemento sistemático de interpretación, el ordenamiento jurídico representa un todo que no debe tener contradicciones, debiendo existir entre todas las normas la debida armonía, unidad lógica y coherencia; por lo tanto, la norma del C.169 producirá un choque de derechos con otras normas ya existentes, donde serán los tribunales los llamados a resolver estos problemas para el caso concreto. Si por un lado el fin último de la aplicación de la ley es el hacer justicia, la equidad como principio transversal a todo nuestro sistema jurídico es esa misma justicia aplicada al caso concreto, por lo tanto cuando no hay armonía en las normas existentes se produce un estado de indefensión y de inseguridad o falta de certeza jurídica, de difícil solución.

También el mismo artículo ya referenciado prescribe que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas. Y continúa diciendo que corresponde a la ley determinar qué sustancias... pueden ser objeto de concesiones de exploración y explotación, para posteriormente declarar la norma constitucional analizada, en forma expresa, que el dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional. Luego con las disposiciones del C.169, artículo 15 inciso primero, cabe cuestionarse sobre si el Estado estará renunciando a estos derechos y reconociendo los derechos de los pueblos indígenas interesados, o más grave aún ¿está reconociendo derechos sobre derechos?

Lo mismo pasa con las aguas, la misma norma constitucional analizada declara que los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la Ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos, luego ¿qué pasa con esta propiedad paralela que este nuevo estatuto estaría creando?

Por otra parte, en la norma del artículo 15 del C.169, con respecto a lo mismo, encontramos otra discriminación positiva con su correlato de discriminación negativa, así el citado convenio exige una consulta a los pueblos indígenas en el caso de existir recursos naturales, pero ¿qué pasa con los derechos de concesiones de exploración o de explotación minera ya existentes? o ¿qué pasará con todos los derechos de aguas constituidos en determinadas cuencas? o ¿qué pasará con las servidumbres de agua que otorga el Código de Aguas? o ¿qué pasará con las concesiones eléctricas provisorias o definitivas constituidas o en trámite de constitución? Otra vez se verá afectado seriamente el principio de seguridad o certeza jurídica.

El CCR fue un poco más cauto en este sentido, pero restrictivo al fin; éste plantea (4.2.1) que cuando un proyecto afecte sus tierras, territorios (*nótese que en este caso separó ambos conceptos tierra y territorio*) y recursos naturales se deberá consultar a las comunidades involucradas. En este caso en particular, los redactores del CCR incorporaron un derecho de participación para las comunidades, *consulta*, que no está explícito en la norma general. La ambigüedad en la norma es enorme, ¿cómo se llevará a efecto en la práctica?, ¿aquí se creará otro proceso de participación adicional a la consulta ciudadana del SEIA y del sistema de participación ciudadana sobre temas o proyectos que afecten a comunidades indígenas? o ¿se tendrá otra participación ciudadana cuando existan involucrados recursos naturales? Cuando se realice, ¿cómo se va a evaluar? ¿tendrá efecto vinculante? El principio de seguridad o certeza jurídica en este caso en particular se verá seriamente afectado.

Los artículos 9 y 10 del C. 169. Son artículos que no debieran tener aplicación en nuestro ordenamiento jurídico, porque contienen normas sancionatorias abiertamente contradictorias con nuestra legislación constitucional, penal y procesal. Lo que hace el texto del artículo 9 es validar los métodos de cada pueblo indígena en la represión de los delitos que cometan sus miembros, lo que va en abierta inconsistencia con la disposición constitucional del artículo 19 numeral 3, que establece la garantía de la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, diciendo *...nadie puede ser juzgado por comisión especial, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta...*

Cabe hacer presente, y siendo objetivos, que el C. 169 respeta el ordenamiento jurídico interno, toda vez que su encabezado contiene una redacción facultativa y no imperativa, como la gran mayoría de las normas del convenio. Así,

comienza diciendo *...En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional...*, reconociendo de alguna forma lo controversial de la norma propuesta.

Lo anterior fue observado por el Congreso, en la discusión de aprobación de la norma, y se requirió de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, quien en su sentencia, considerando 52, después de analizar los preceptos constitucionales, concluye que *...debe necesariamente concluirse que lo que el convenio dispone es absoluta y nítidamente incompatible con el sistema procesal nacional...*, y concluye el considerando diciendo *...es inoponible e incompatible con nuestro sistema procesal penal contemplado para la sanción de los ilícitos que tipifica...* Continuando con el análisis el TC, en su considerando 53, analiza la inconstitucionalidad, concluyendo *...no puede tener aplicación y, como su natural consecuencia, no permite ser tachado de inconstitucionalidad, toda vez que dispone el tratado que la norma en análisis va a recibir aplicación sólo en cuanto sea compatible con el sistema jurídico propio de cada Estado*, por lo tanto, el TC no consideró conveniente entrar al fondo del tema en cuestión, sino que lo dejó inaplicable por el sólo hecho de ser incompatible con la norma procesal interna y atentar contra el principio de igualdad ante la ley.

Lo mismo sucede al analizar el inciso segundo del artículo 9, que prescribe que las autoridades y los Tribunales antes de pronunciarse sobre cuestiones penales de dichos pueblos deberán tener en cuenta las costumbres indígenas, lo que atenta nueva y frontalmente contra el principio de igualdad ante la ley, incorporando una discriminación arbitraria en razón del origen étnico del delincuente, con relación a los demás delincuentes que no tienen dicha condición. El TC no consideró inconstitucional dicha norma, porque lo vio desde la perspectiva de la costumbre, y de cómo el ordenamiento jurídico en general de una u otra forma considera la situación personal de cada persona imputada, sin embargo creemos que en la práctica la mayor cantidad de delitos que puedan ser cometidos por delincuentes, tanto de origen indígena como de otro origen, su tipificación no permitirá la aplicación de la costumbre y no debiera considerar una diferenciación en la aplicación de la ley por su origen.

Finalmente, en lo que se refiere al inciso segundo del artículo 10, creemos que también es una norma incompatible con nuestro ordenamiento jurídico, porque al prescribir que se *...deberá dar preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento*, en forma imperativa, se está tratando de limitar la capacidad del juez de aplicar la ley en su plenitud, restringiendo sus posibilidades si así lo estimare conveniente; recordemos que la norma constitucional del numeral 3 del artículo 19 indica que ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, y de aceptarse esta norma incorporada al convenio, se podría acoger al final del inciso 3°, que

dice que *...a menos que una nueva ley favorezca al afectado...*, pero esta norma es general y abstracta, por lo tanto afecta a todos en forma indistinta, luego, no puede hacer diferencias odiosas o arbitrarias como pretende la norma del Convenio, que por el solo hecho de ser indígena podría tener sanciones distintas del encarcelamiento. Creemos que en este caso en particular volvemos a caer en la discriminación. Hay que recordar que es el juez quien debe valorar en plenitud la sanción y cómo se aplica esta, dentro de los márgenes que la ley permite, pero no podemos *ex ante* pautear al juez en forma discriminatoria.

Algunos comentarios acerca de la transparencia y prevención de la corrupción. Pocas palabras para referirnos al 4.2.9, transparencia y prevención de la corrupción, incorporadas al CCR, donde criticamos que la norma incorporada al texto ya referenciado no es omnicomprensiva, equilibrada, ni general y abstracta, como debiese ser una norma de común aplicación, toda vez que para su planteamiento sólo se pone en la hipótesis que serán los titulares de los proyectos los que podrían faltar a la transparencia y tener actitudes o acciones vetadas por la ética y evidentemente corruptas, lo que con un sencillo análisis cualquiera puede darse cuenta que estas actitudes por regla general cuando se presentan pueden provenir de cualquier persona. Ahora bien, nuestra crítica no apunta sólo a la omisión en dicho precepto, sino que a la luz de los procedimientos que se pretenden imponer, es posible pensar que puede darse perfectamente, que se condicionen la aceptación de los proyectos y las consultas, pidiendo, exigiendo, directa o indirectamente, ciertas compensaciones que debieran dar los proyectos a cambio de dicha aceptación. No es nuestro interés el empatar la norma, pero nos parece razonable que *ex ante* se coloque la norma en una sola posición sin considerar la posibilidad contraria.

Las expectativas indígenas. La Administración ha sido un tanto descuidada en el manejo de la información relacionada con la aplicación del C.169, y se han ido creando polémicas, con el avanzar de las semanas, todas con una importante cobertura mediática a través de los medios de comunicación social. Si miramos el contenido de la actual propuesta de CCR, esta lo que ha hecho es crear inmensas expectativas en el mundo indígena, por un lado, e inmensas incertidumbres en el mundo empresarial, por otro, poniendo en riesgo las inversiones proyectadas. Así, los grupos indígenas más radicalizados ya han comentado públicamente que se están preparando y se encuentran analizando los proyectos de inversión en zonas donde regirá el CCR, que se estiman en 9,4 millones de hectáreas en todo el país (diario *La Segunda*, 27 de mayo de 2009). Esto no parece razonable, toda vez que los temas están en plena discusión y las expectativas que se crean pueden transformarse en desilusión, que sólo acarreará más conflictos. En los últimos días, ya fuimos testigos de cómo algunos Ministros de Estado trataron de bajarle el perfil al CCR.

Finalmente, a solo tres meses de la entrada en vigencia del C.169, las preguntas son infinitas y las respuestas escasean, pero lo que sí podemos tener claro es que toda esta polémica ha creado incertidumbre y ha restado competitividad a la economía de nuestro país, dejando en un statu quo las decisiones de inversión que tanto necesita nuestro país con miras a convertirse en un país desarrollado; ha creado divisiones sociales que creíamos superadas, afectando directamente la integración social nacional y ha fomentado los conflictos sociales internos. Esperemos que con inteligencia, equidad y buen juicio se llegue a fórmulas que realmente beneficien a los diversos actores que intervienen.

Por nuestra parte, no queremos quedarnos sólo en el análisis crítico de la norma propuesta, sino que prepararemos una alternativa que contribuya a la solución de los problemas planteados.