

Conflictos ambientales y redes transnacionales de defensa en el Chile Postdictadura

Rivera, Claudio*

Resumen

Los conflictos ambientales reflejan y reproducen configuraciones de poder. El artículo analiza tres conflictos ambientales en Chile postdictadura en los que diferentes actores tales como empresas, agencias estatales, comunidades de base y ONGs ambientalistas se enfrentan por el uso de recursos naturales. Usando la literatura en redes transnacionales de apoyo como marco analítico, el trabajo analiza las condiciones bajo las cuales conflictos ambientales locales alcanzan visibilidad internacional. Se discuten dos campos de investigación interdisciplinarios como son la justicia ambiental y la ecología política podrían avanzar el un mejor entendimiento de la afectividad de estas redes en los niveles a escala internacional, nacional y local.

Palabras clave: Movimientos sociales, medio ambiente, redes transnacionales de apoyo, equidad y participación ciudadana.

Environmental Conflicts and Transnational Defense Networks in Post-Dictatorship Chile

Abstract

Environmental conflicts reflect and reproduce power configurations. This article analyzes three environmental conflicts in post-dictatorship Chile in which diverse actors, such as companies, state agencies, grassroots communities and environmental NGOs, confront each other over the use of natural resources. Using literature regarding transnational support networks as an analytical framework, this study analyzes the conditions under which local environmental conflicts reach international visibility. The study discusses two fields of interdisciplinary research, environmental justice and political ecology, which could advance a better understanding of the effectiveness of these networks on international, national and local levels.

Keywords: Social movements, environment, transnational support networks, equity and citizen participation.

* Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile y actualmente es PhD en Ciencia Política de University of Connecticut, US. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Los Lagos Chile.

Introducción

Los conflictos políticos se han desplazado a nuevos escenarios en la sociedad, mas allá de las tradicionales estructuras político-institucionales. Los conflictos ambientales, por ejemplo, difícilmente pueden circunscribirse sólo a diferentes apreciaciones acerca de la naturaleza. Ellos reflejan determinadas estructuras de poder y éstas parecen condicionar la configuración del conflicto y condicionar su desenlace; además de nuevas configuraciones en las estructuras sociales y económicas y nuevas relaciones de poder asociadas al uso del medio natural, y presentan para la ciencia política una ventana para apreciar nuevos campos en los que se reflejan agudas inequidades sociales y políticas.

Utilizando como marco analítico la literatura sobre movimientos sociales, y particularmente los estudios sobre Redes Transnacionales de Defensa (RTD), el artículo analiza las condiciones de inequidad existentes en la resolución de conflictos ambientales en Chile y evalúa si algunos patrones de transnacionalización de los conflictos previstos por la literatura se expresan en estos conflictos. El argumento central es que grupos vulnerables que carecen de poder económico y político y son afectados por daños ambientales, a pesar de la transnacionalización de los conflictos, tienen pocas posibilidades de prevalecer en sus aspiraciones. La existencia de un estado desarrollista, que privilegia sistemáticamente grandes intereses económicos explica este resultado.

Por otra parte, la transnacionalización de los conflictos políticos, en la cual los movimientos sociales suelen poner una gran esperanza, también puede encontrar inequidades al interior de redes internacionales de apoyo. Los actores ubicados en el sur, parecen priori-

zar ciertas campañas de defensa del medio ambiente que grandes organizaciones ambientalistas del norte privilegian. Los tres conflictos ambientales que se analizan permiten avanzar en el conocimiento sobre las condiciones que facilitan la internacionalización de los movimientos sociales, particularmente de conflictos político ambientales. Los tres casos son representativos de un número mayor de episodios de conflictividad en torno a lo ambiental en el Chile postdictadura. Una vez documentados y explicados, se analizan las implicancias teóricas del estudio de estos casos.

1. Redes transnacionales. Alcances y efectividad de su acción política

Keck and Sikkink (1998) en *Activism beyond borders*, identificaron a Redes Transnacionales de Defensa (RTD) como uno de los fenómenos distintivos del proceso de transnacionalización de la política en importantes áreas tales como medio ambiente, derechos indígenas, derechos humanos y feminismo. Las RTD están formadas por actores que trabajan internacionalmente en torno a un tema, y que están vinculados por valores compartidos, por un discurso común y un denso intercambio de información y servicios. Estas redes pueden distinguirse de otras redes (empresariales, epistémicas) por la posición central que ocupan los valores o principios en su formación (Keck y Sikkink, 1998). Ellas no solo pueden influir políticamente sobre actores nacionales e internacionales a través de la presión directa, sino también modificar los mismos términos del debate, ofreciendo nueva información a líderes políticos y enmarcando los temas de debate (Keck y Sikkink, 1998). Son más probables de emerger donde: a) los canales entre los grupos domésticos y sus go-

biernos se encuentran bloqueados o severamente dañados, o donde esos canales son inefectivos para resolver un conflicto, poniendo en movimiento el patrón "boomerang de influencia", b) los activistas o innovadores políticos creen que interactuando y coordinándose con otras organizaciones puede impulsar sus causas, c) en conferencias internacionales y otras formas de contactos internacionales que sirven para formar y fortalecer estas redes (Keck y Sikkink, 1998).

La metáfora del "boomerang" es especialmente importante en el estudio de las RTD. El "boomerang" ocurre cuando Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) domésticas buscan influir en sus Estados apelando a aliados internacionales para que estos presionen y modifiquen el comportamiento de sus gobiernos. Esto es lo que suele ocurrir, por ejemplo, en las campañas medioambientales que apoyan a las poblaciones locales en sus resistencias a proyectos de desarrollo que podrían afectar sus condiciones de vida.

Aunque el estudio de las RTD ha avanzado el conocimiento sobre los procesos de transnacionalización de la política en algunas áreas, aún persisten importantes "puntos ciegos" (Zirakzadeht, 2006). Una de las dudas que aún persiste es cómo emergen los temas que son incorporados en las RTD, y particularmente cuáles son las condiciones que permiten que algunas causas, y no otras, alcancen visibilidad y movilicen a las RTD. En este punto, la literatura en cuanto a ellas suele sobrestimar el papel de los valores e ideas en la conformación de las mismas (Carpenter, 2007), descuidando la intrapolítica de éstas, y las tensiones existentes para conciliar diferentes visiones e intereses, particularmente entre organizaciones provenientes de norte y sur. Si bien los principios que definen y movilizan las RTD pueden guiar a las organizaciones que

conforman estas redes, ellos por sí mismos no dan cuenta por qué ellas privilegian ciertas campañas y no otras (Bob, 2001: 313). Por otra parte, estudiosos de las RTD no han dedicado suficiente atención a su efectividad; y particularmente del efecto boomerang a nivel nacional y local. Aunque están documentados los positivos efectos que ellas pueden lograr en afectar normas internacionales (Fiorini, 1996; Finnemore and Sikkink, 1998), ese impacto no necesariamente se traspa al nivel nacional y local.

El artículo intenta explorar ambas interrogantes. Por una parte, se avanza en el estudio de las condiciones que permiten a los conflictos ambientales alcanzar visibilidad internacional en las campañas sostenidas por las RTD. Por la otra, una vez alcanzado este punto de visibilidad y movilización internacional, se discute la efectividad de estas campañas a nivel local y nacional. Una de las condiciones que permiten la visibilización internacional de los conflictos locales ambientales que este artículo explora es la concordancia del conflicto con la agenda política establecida por ONGs internacionales. Para que un problema se transforme en un tema central para estas redes, grandes ONGs internacionales deben considerarlo como tal. Estas grandes ONGs están localizadas en países desarrollados, principalmente los Estados Unidos y Europa; pueden tener oficinas en muchos países, incluyendo países en desarrollo, pero mantienen sus centros de operación en el norte (Wapner, 1995). Como los casos de estudio analizados en el artículo sugieren, una vez que poderosas ONGs internacionales adoptan problemas locales como parte de sus campañas internacionales y el efecto boomerang tiene lugar, la atención parece centrarse en demasía en la capacidad de estas organizaciones de afectar las normas y la política internacionales (Park,

2005; Khagram, 2004). Este énfasis, sin embargo, ha descuidado un análisis en mayor profundidad de la efectividad de RTD en modificar el comportamiento de los Estados nacionales. Así, como el énfasis de la literatura sobre las RTD ha estado centrado mayoritariamente en la capacidad de ellas de afectar normas internacionales, parece ahora necesario evaluar cuan efectivas son también al nivel nacional y local.

2. El movimiento ambiental chileno

El componente histórico y más relevante del movimiento ambiental chileno lo constituyen las ONGs ambientalistas. Una ONG está constituida por miembros que comparten intereses comunes, identidades culturales, vocaciones profesionales, objetivos políticos y otras formas de solidaridad al margen de la acción del Estado (Wapner, 2002: 39). Estas organizaciones son privadas, no están orientadas a la ganancia de utilidades, son profesionales, con un distintivo carácter legal y están inspiradas por la acción hacia objetivos de beneficios públicos (Clarke, 1998: 43). Estas organizaciones son responsables ante sus contribuyentes y las comunidades que ellas sirven (Price, 1999: 262). Las ONGs ambientales comparten básicamente estas mismas características y orientan sus objetivos hacia temas medioambientales tales como diversidad biológica, contaminación de las aguas y aire, calentamiento global, defensa de especies en peligro, e investigación y educación, entre otros (Price, 1994: 44; Clarke, 1998: 36-37).

El movimiento ambiental chileno surgió durante el régimen militar que gobernó Chile entre 1973 y 1990. A fines de los 80 las organizaciones medioambientales fueron un

importante vehículo de expresión para los opositores al régimen del general Pinochet. Las ONGs ambientales levantaron a fines de los 80 un discurso que articuló una doble demanda por resolver emergentes problemas ambientales, como la contaminación de la ciudad de Santiago, y la lucha por la democracia. El régimen militar dejó el poder en marzo de 1990 y el gobierno de transición de centro izquierda encabezado por Patricio Aylwin incorporó muchas de las reivindicaciones del movimiento ambiental, tales como la creación de una institucionalidad ambiental que enfrentaría los problemas de contaminación, así como un manejo integral de los recursos naturales. El nuevo gobierno democrático creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) con sus respectivas comisiones regionales y unidades ambientales en diferentes ministerios. Las primeras acciones de la CONAMA fueron dirigidas a mejorar la coordinación con ministerios sectoriales y desarrollar un nuevo marco legal e institucional para materias ambientales. En 1994 el Congreso aprobó la Ley de Bases del Medio Ambiente que introdujo un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que examinaría toda nueva iniciativa de inversión en el país bajo consideraciones ambientales.

Para 1997 la nueva institucionalidad ambiental estaba en pleno funcionamiento y nuevos espacios fueron creados para que organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONGs, participaran con la presentación de objeciones a los proyectos de inversión (públicos y privados) incorporados al SEIA. Sin embargo el apoyo político inicial que las organizaciones ambientalistas dieron a los gobiernos de la concertación para la creación de la nueva institucionalidad ambiental derivó luego en abiertos conflictos. Las ONGs se distanciaron de los gobiernos en la medida que per-

cibieron que los gobiernos privilegiaban la continuidad de un modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales y una reducida intervención del Estado en la regulación de materias ambientales.

La siguiente sección ilustra episodios de conflicto entre las organizaciones ambientales, inversionistas privados y el Estado. Los tres casos analizados, son representativos de un conjunto mayor de visibles conflictos ambientales observados en Chile durante los últimos diez años (comunicación personal con dirigentes de ONGs y tres directores de la CONAMA). Los casos ilustran como en torno a algunos episodios de conflicto se han constituido las RTD que han intentado influir sobre el Estado chileno. Su análisis permite analizar dos de los puntos críticos de la literatura en movimientos sociales: las condiciones que explican la emergencia y desarrollo de las RTD y su efectividad. Los tres eventos son: la construcción de una serie de represas en el río Bio Bio; la aprobación de una explotación minera en el valle de Huasco y la instalación de una planta de celulosa en la ciudad de Valdivia.

a) Ralco

Las altas tasas de crecimiento económico observadas en Chile desde mediados de los 80 llevaron al Estado a propiciar nuevos proyectos hidroeléctricos. Para los gobiernos de la década del 90, si Chile quería continuar creciendo, nuevas fuentes de energía debían ser incorporadas a la matriz energética. El Estado se embarcó entonces en la construcción de centrales hidroeléctricas para satisfacer las demandas energéticas del desarrollo económico. Se decidió la construcción de seis centrales hidroeléctricas en el río Bio Bio ubicado en el sur de Chile. Las primeras dos centrales fueron Pangué y Ralco. Ambas centrales cu-

brirían el 15% de la demanda energética del país. La construcción de Pangué, una represa con capacidad de 450 MW, comenzó en 1992 con un costo de 367 millones de dólares financiados por la International Finance Corporation (IFC), una de las ramas del Banco Mundial (BM), agencias bilaterales Europeas y bancos comerciales (Udall, 1999:8). Ralco, con una capacidad de 690 MW, fue financiada por la compañía nacional ENDESA con una inversión de 570 millones de dólares. La construcción de Ralco significó la inundación de 3.500 hectáreas de tierra y bosques donde comunidades indígenas Pehuenches habitaban por siglos (Aylwin, 2002). El proyecto significó un enorme impacto en las costumbres y actividades de las habitantes del Alto Bio Bio. Fueron desplazadas más de 500 personas, mayormente indígenas, que aceptaron la oferta de ENDESA para ser reubicados.

Para las ONGs ambientales chilenas el proyecto representó un evento paradigmático de mega proyectos de inversión que envuelven apropiaciones de tierra, agua, bosque y otros recursos naturales a gran escala. Los ambientalistas chilenos fueron los primeros en comunicar a las comunidades Pehuenches los planes del gobierno de construir la serie de represas en el río Bio Bio. Ya a comienzos de los 90, fue constituido el Grupo de Acción del Bio Bio (GABB). Esta organización agrupó a individuos y organizaciones ambientalistas, indígenas y de derechos humanos. La acción política de la coalición contra Ralco tuvo dos frentes de operación: nacional e internacional. A nivel nacional la acción de la coalición buscó la difusión en los medios de comunicación de los efectos negativos de las represas, inició acciones legales en representación de los directamente afectados por la construcción de las represas, y realizó acciones de resistencia directa como el bloqueo de carreteras y la

toma de terrenos del proyecto. Además de GABB, otras organizaciones se involucraron en la defensa de las comunidades pehuenches y el ambiente natural amenazados por las represas. El Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera en Temuco condujo un análisis crítico de la evaluación de impacto ambiental del proyecto Ralco presentada por ENDESA a la agencia ambiental chilena. El Departamento de Derechos Humanos y Estudios Indígenas de la Universidad ARCIS en Santiago tomó acciones legales defendiendo los derechos de las familias pehuenches. Diferentes recursos judiciales y demandas fueron presentados a las cortes, la mayoría de las cuales fueron rechazadas por los tribunales chilenos (Risley, 2005: 106-110).

Internacionalmente, las organizaciones chilenas buscaron el apoyo de ONGs y organizaciones internacionales que pudieran apoyar la oposición a las represas. El apoyo internacional provino básicamente de dos áreas: medioambiente y derechos humanos. Los opositores al proyecto, convencidos que las represas violaban las directivas ambientales y hacia comunidades indígenas del BM presentaron un reclamo a esta institución financiera. Aunque la demanda contra el BM no prosperó, el organismo constituyó una Panel de Inspección en 1995 que recomendó un estudio independiente que finalmente determinó que las denuncias de GABB tenían sólidas bases (Hair et al, 1997). El lobby internacional incluyó también a los gobiernos de Noruega y Suecia cuya asistencia financiera y técnica fue requerida para la materialización del proyecto Pangué (Aylwin, 2002: 16). ONGs internacionales jugaron un decisivo rol alimentando una amplia red internacional en contra de la construcción de Ralco. Algunas de ellas fueron International Rivers Network, Friends of the Earth, The Swedish Society of Nature

Conservation, DOEN Holanda, The American Anthropology Association, y the International Federation in Human Rights (FIDH). FIDH por ejemplo envió una misión al río Bio Bio que reportó que el proyecto violaba importantes derechos reconocidos por convenciones internacionales de derechos indígenas y recomendó al gobierno chileno a tomar las medidas que aseguraran que esos derechos fueran debidamente protegidos (Risley, 2005).

Al nivel local, la campaña no detuvo la construcción de las represas. A nivel internacional, sin embargo, la movilización contra las represas parece haber tenido más importantes efectos. Un impacto significativo sobre las políticas y prácticas del BM siguieron a las reclamaciones de las organizaciones chilenas contra el organismo. El panel independiente introducido ante las reclamaciones derivó en un imprevisto estudio conducido por Jay Hair, ex-presidente de National Wildlife Federation y The International Union for the Conservation of Natural Resources (IUCN). Después que el estudio fue difundido, la controversia y dialogo entre las ONGs y el Banco condujeron a la creación de una Oficina orientada a cautelar las directrices medioambientales y sociales del BM y IFC (Udall 1999: 10).

b) Pascua Lama

El sector minero es muy relevante para la economía nacional. Las exportaciones del sector representaron el 7.5% del PIB nacional y el 65% de las exportaciones chilenas en el año 2006 (Carcelen, 2007). Pascua Lama es un proyecto minero de explotación de oro, plata y cobre, localizado en la cordillera de los Andes entre Argentina y Chile. En Argentina, el proyecto está localizado a 300 kilómetros de la ciudad de San Juan en el Departamento de Iglesia. En Chile la mina se encuentra ubi-

cado en el norte del país, a unos 150 kilómetros de la ciudad de Vallenar, Provincia de Huasco, II región. La mayor parte de la explotación del yacimiento minero se localiza en territorio chileno, así como los depósitos de desechos, las plantas de procesamiento y mantenimiento de equipos, y los depósitos de explosivos. El proyecto considera una inversión de 950 millones de dólares con una vida útil de 20 años. La mina producirá unas 5.000 toneladas de cobre, 615.000 onzas de oro, y 18.2 millones de onzas de plata anualmente. Las compañías a cargo de las operaciones son Minera Nevada S.A., Barrick Explorations Argentina S.A., y Exploraciones Mineras Argentinas S.A. El mayor inversor es Barrick Gold Company, una empresa transnacional de origen canadiense.

Una de las mayores preocupaciones de las ONGs ambientales chilenas es que los depósitos de la exploración minera se localizan bajo tres glaciares andinos. Los glaciares, ubicados a 4.600 metros sobre el nivel del mar, son la mayor fuente de agua del valle de Huasco, ubicado a unos 660 kilómetros de Santiago, el valle es habitado por unas 70.000 personas, principalmente pequeños agricultores dedicados al cultivo de uvas, aceitunas, y otros granos. El proyecto ingresó a evaluación en el año 2004 y propuso que las operaciones alcanzarían un área de 10 kilómetros, removiendo los tres glaciares. Para las organizaciones ambientalistas la falta de conocimientos técnicos para remover los glaciares representan una seria amenaza y podrían significar un irreversible impacto ambiental sobre el valle. En diciembre de 2004 las organizaciones ambientalistas lograron que los dos principales candidatos presidenciales, Michelle Bachelet por la gobernante coalición de centro izquierda y Sebastian Piñera por una alianza de partidos de centro derecha, expresaran que la remoción

de los glaciares localizados en una reserva de la Biosfera de la UNESCO sería inaceptable.

En febrero de 2006 la COREMA otorgó el visto bueno al proyecto con dos importantes observaciones. Primero, Barrick no podría remover los glaciares. Además, la compañía minera debía hacer su mayor esfuerzo para proteger la flora y fauna del valle y tratar adecuadamente los residuos mineros. La aprobación del proyecto fue recibido con escepticismo por las organizaciones ambientales. "Fue chocante para nosotros que la resolución ambiental fue unánime, sin ni siquiera un voto en contra... Para nosotros parece indicar que la decisión ya había sido tomada y nuestra presentación en la COREMA, explicando las extremadamente negativas consecuencias ambientales que tendrá el proyecto, no sirvió para nada", expresaba Cesar López, un miembro del Comité de Defensa del valle de Huasco (IPS, 2006). Para Antonia Fortt "La mina causará severos daños al ecosistema local ya que contaminará el río Huasco así como los cursos de agua subterráneos" (IPS, 2006).

A nivel local y nacional la coalición de actores contra el proyecto minero han sido de dos tipos. A nivel local destacan organizaciones de base tales como el Comité del Valle de Huasco, asociaciones de agricultores y comunidades cristianas. A nivel nacional, ONGs ambientales, tales como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, el Instituto de Ecología Política, Oceana y Chile Sustentable, llevaron el peso de la campaña contra el proyecto minero. Las acciones desplegadas en la arena nacional estuvieron dirigidas a informar a la opinión pública de los impactos negativos del proyecto y a presionar a autoridades regionales y nacionales para rechazar el proyecto.

Durante el conflicto, las ONGs chilenas, especialmente OLCA y Oceana, busca-

ron en la arena internacional generar alianzas con otras organizaciones para presionar a los Estados canadiense y chileno y detener el proyecto de Barrik. La coalición encontró una ya existente red de rechazo a grandes proyectos mineros en el mundo. Esta red internacional está organizada alrededor de *Protestbarrik*, un portal de Internet que coordina acciones globales contra proyectos mineros especialmente localizados en países subdesarrollados e implementados por Barrik Gold Corporation. Los grupos de la red son Western Shoshone Defense Project; Mining Watch Canada; Mines and Communities, Friends of the Earth, Australia; Save Lake Cowal Campaign; Rainforest Information Center; Cyanide Watch; OLCA, Valley Downstream Alliance; y el Grupo No a Pascua Lama, Montreal (*ProtestBarrik*, 2007).

Entre estas organizaciones, Mining Watch Canadá ha sido uno de las más activas contra Pascua Lama. Esta organización es apoyada por grupos ambientalistas, de justicia social, indígenas y organizaciones sindicales. Fundada en 1998, la organización persigue que los grandes proyectos mineros sean consistentes con el desarrollo sustentable, fortalecer el conocimiento técnico en comunidades afectadas por proyectos mineros, imponer adecuados términos y condiciones en minería, en algunos casos prevenir el desarrollo de proyectos que pueden afectar adversamente áreas de significancia ecológica, económica y cultural, y finalmente, propiciar políticas que reduzcan los riesgos de desarrollos mineros (*MiningWatch*, 2007). En marzo de 2007 la red contra Barrik lanzó una campaña internacional para protestar contra la compañía a nivel global. La campaña denunció que la gran minería a través del uso intensivo de energía y la destrucción de hábitats, glaciares, patrones climáticos y recursos naturales, era un enorme

factor en el cambio climático global. La campaña también destacaba la falta de regulaciones internacionales sobre la actividad minera (*ProtestBarrik*, 2007). La convocatoria a la protesta invitaba a organizaciones y comunidades afectadas por grandes proyectos mineros a implementar demostraciones simultáneas contra Barrik en mayo del 2007. Las protestas tuvieron lugar simultáneamente en Chile, Argentina, Perú, Australia, Canadá, Filipinas, Tanzania, y Europa (*ProtestBarrik*, 2007).

Como en el caso de la construcción de las represas en el río Bio Bio, la coalición formada para detener el proyecto minero falló. A pesar de algunas observaciones el gobierno chileno aprobó el proyecto. Aunque las actividades extractivas aún no han comenzado debido a una disputa por las obligaciones tributarias de la compañía en Chile y Argentina, el proyecto sería implementado en un corto plazo. Internacionalmente, sin embargo, la campaña contra Pascua Lama parece haber tenido más positivos efectos para las organizaciones ambientalistas. En la primera edición de *Beyond Borders*, un nuevo boletín de Barrik, Greg Wilkins, el presidente de la compañía, escribió en la nota de presentación: "el nombre de este boletín cuatrimestral captura la visión de Barrik como una verdadera empresa global... El boletín también captura nuestro permanente esfuerzo por alcanzar los más altos estándares internacionales para una minería responsable, independientemente de las fronteras geográficas. Nosotros reconocemos nuestra responsabilidad en la protección del medio ambiente y el bienestar de la gente y comunidades sustentables, donde quiera que desarrollemos negocios. Nosotros siempre intentaremos mejorar continuamente, aplicando las lecciones que hemos aprendido de nuestras operaciones y socios alrededor del mundo" (*Barrik*, 2007).

Como en el caso de las represas Pangué y Ralco sobre el río Bio Bio, el conflicto ambiental en torno a Pascua Lama, podría tener impactos diferenciados. Mientras en el nivel local y nacional, las coaliciones no han sido capaces de detener el proyecto, en el campo internacional han sido un importante referente en la campaña global contra Barrick. Aunque parece prematuro extraer conclusiones acerca del real compromiso de Barrick con el "desarrollo sustentable" y los "más altos estándares de minería responsable", es evidente que las compañías transnacionales hoy son muy sensibles a los conflictos ambientales que alcanzan visibilidad internacional. Aunque los ambientalistas chilenos podrían pensar que fueron derrotados en su lucha contra este gigante minero, las más amplias campañas internacionales contra Barrick, en las que Pascua Lama es solo un episodio, podrían tener algún efecto.

c) Celco

Chile es uno de los mayores productores de celulosa del mundo. El producto sirve de base para la confección de diferentes materiales como cartón, papel y productos asociados. A mediados de los 90 la Compañía Celulosa Arauco y Constitución (CELCO) comenzó los planes de construcción de una gran planta de celulosa en el sur del país, en la ciudad de Valdivia. La planta produciría 550 mil toneladas anuales de celulosa Kraft blanqueada de pino radiata y eucaliptos. La vida útil del proyecto es de más de 20 años, y consideró una inversión de 1.045 millones de dólares.

El proyecto fue presentado a la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) en 1995. En un principio el proyecto propuso evacuar sus desechos industriales al río Cruces, un curso de agua que es parte constitutiva del Santuario de la Naturaleza del Río Cruces, un área protegida oficialmente desde

1981 por el Estado de Chile y por la Convención Ramsar. El primer Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado por CELCO fue rechazado por un Comité Técnico que consideró que el proyecto presentaba vacíos metodológicos que impedían evaluar los impactos significativos sobre el ecosistema y, en especial, sobre el Santuario de la Naturaleza (Sepúlveda y Bettati, 2005). En marzo de 1996, el presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz Tagle, visitó Valdivia y apoyó públicamente a CELCO. El Comité Técnico de la COREMA, revaluó en 1996 el EIA aprobando definitivamente el proyecto que mantenía las mismas debilidades que habían ameritado su rechazo un año antes (Sepúlveda y Bettati, 2005). La agencia ambiental sugirió dos alternativas a la empresa: podía descargar sus desechos industriales al mar o mantener su descarga en el río Cruces, pero con tratamiento terciario. La empresa argumentó que el costo del tratamiento terciario hacía económicamente inviable el proyecto e intentó la descarga al mar, en la localidad de Mehuín. Sin embargo, los pescadores de esta comunidad, acusando que las agencias ambientales chilenas estaban condicionadas a apoyar el proyecto, independientemente de las consideraciones técnicas, decidieron marginarse de cualquier curso de acción institucional y optaron en cambio por boicotear cualquier intento de la empresa para hacer las mediciones que le permitieran completar la propuesta.

CELCO abandonó definitivamente la alternativa del ducto al mar en agosto de 1998 y presentó a la COREMA un *Addendum* que incorporaba el tratamiento terciario con descarga en el río Cruces. Así, en octubre de 1998, la COREMA aprobó finalmente la Planta, a pesar de las objeciones formuladas en 1995 al proyecto por el Comité Técnico. Para los opositores al proyecto, las autorida-

des ambientales desatendieron el enfoque preventivo en todo el proceso evaluativo del proyecto, reflejando una clara instrumentalización política del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) (Sepúlveda y Marangel, 1998; Sabatini *et al.*, 2000).

En mayo del año 2004, sólo cuatro meses después que la planta estuvo terminada, el ecosistema del humedal del río Cruces se vio notoriamente afectado por las descargas industriales de la Planta. Una población de cisnes de cuello negro, especie migratoria protegida de unas 6 mil aves que tenía en el lugar la colonia reproductiva más importante de Sudamérica, comenzaron a mostrar cambios en su conducta. Las aves dejaron de hacer nidos, no pusieron huevos ni criaron polluelos. Paralelamente, comenzaron a abandonar el Santuario y, a partir de julio de 2004, a migrar fuera del humedal. Para el año 2005, la población de cisnes se había reducido a 160, según un censo realizado por la Comisión Nacional Forestal (Sepúlveda y Bettati, 2005).

El conflicto desató un importante movimiento ciudadano en la ciudad de Valdivia. El mismo año que se observaron los primeros efectos sobre los cisnes y la salud de la población por los malos olores provenientes de la planta, se creó el Grupo de Acción por los Cisnes (GAC). El grupo está compuesto principalmente por profesionales y activistas ambientales y de derechos humanos. A diferencia de RALCO, su acción tuvo un claro componente local y nacional. La organización buscó impedir el funcionamiento de la Planta apelando a los canales institucionales como la CONAMA y algunos recursos judiciales.

La acción ciudadana desarrollada por GAC marcó un hito en los conflictos ambientales en Chile. Por primera vez, un conflicto ambiental movilizó masivamente a una comunidad numerosa y concitó una amplia cobertu-

ra nacional. El movimiento contó con el apoyo de las principales ONGs ambientales chilenas, entre ellas el instituto de Ecología Política, Chile Sustentable, el Observatorio de Conflictos Ambientales, Acción Ecológica y Ecosistemas. Las organizaciones brindaron apoyo socializando el conflicto en sus medios de divulgación y apoyando a GAC con demostraciones públicas y visitas a la zona.

A pesar de la alta connotación que el conflicto generó en la ciudad de Valdivia y a nivel nacional, nunca el evento alcanzó mayor visibilidad internacional. Se trató principalmente de un amplio movimiento ciudadano, con amplia base social de apoyo en la ciudad de Valdivia. El movimiento se ha centrado principalmente en la canalización de su demanda a través de espacios formales, como la presentación de diferentes recursos de reclamación ante las agencias ambientales y los tribunales de justicia chilenos. Esta acción es combinada con acciones de protesta pública y la sensibilización hacia los medios de comunicación. En la arena internacional, en cambio, el movimiento ha carecido de una mayor atención internacional de parte de las RTD a pesar del intento de sus dirigentes por conseguir el concurso de organizaciones internacionales.

La conmoción pública causada por la exhibición en los medios de comunicación de cisnes muertos y las masivas demostraciones públicas coordinadas por GAC, gatillaron que en junio del 2005 el gobierno de Ricardo Lagos dispusiera el cierre temporal de la Planta, un hecho sin precedentes en la relación del estado chileno con los sectores empresariales. La suspensión temporal de CELCO fue argumentada por el gobierno como una medida precautoria que buscaba establecer nuevos sistemas de monitoreo de la Planta. Luego de dos meses la Planta volvió a entrar en opera-

ciones. A pesar de estos eventos específicos en los que las autoridades paralizaron las operaciones de la planta, incluyendo un cierre voluntario por parte de la empresa, la industria de celulosa se encuentra en pleno funcionamiento. Mientras tanto, GAC continúa utilizando los canales institucionales como su principal estrategia para detener el proyecto. En la actualidad, la organización mantiene una serie de reclamaciones en las agencias ambientales para detener nuevos proyectos de la empresa que persiguen reducir los niveles de emisiones descargados al río cruces. El propósito central de estos reclamos es que estos proyectos sean rechazados y la planta se vaya de la ciudad.

3. Implicancias teóricas a modo de conclusiones

Los tres conflictos ambientales estudiados reflejan importantes condiciones de inequidad en la resolución de conflictos ambientales del Chile postdictadura. Estas condiciones son caracterizadas por la desigual capacidad de diferentes actores en proteger sus intereses cuando cuestiones ambientales entran en disputa. Grupos vulnerables como las comunidades indígenas, pequeños agricultores y ciudadanos de comunidades regionales de los proyectos analizados en este trabajo, tienen menos oportunidades de proteger sus intereses y derechos ambientales producto de la falta de recursos económicos y menor acceso a la elite política. Por el contrario, las grandes empresas que lideran los proyectos de inversión parecen contar con importantes recursos de poder que facilitan que esos proyectos sean aprobados favorablemente por las agencias ambientales.

A la luz de estos antecedentes, es necesario reexaminar la relación entre relaciones

de inequidad, las estructuras político-institucionales y los procesos de internacionalización de los conflictos político-ambientales. Dos campos interdisciplinarios parecen ser apropiados en esta dirección investigativa. Por una parte, en un nivel macro, la investigaciones y enfoques teóricos surgidos en torno a la justicia ambiental, que inicialmente documentó la existencia de serias inequidades en la exposición de riesgos ambientales en comunidades afroamericanas, latinos y comunidades indígenas en Estados Unidos (Bullard, 2000; 1993), pueden servir como marco conceptual de estudios comparativos que evalúen si condiciones similares (raciales, sociales y étnicas) de inequidad en el acceso a bienes ambientales se encuentran presentes sistemáticamente en otras sociedades.

También interesa conocer si estas condiciones de inequidad encuentran también respuestas similares por parte de las estructuras político-institucionales encargadas de resolver los conflictos y si existe alguna relación entre la vulnerabilidad de los grupos involucrados y la visibilización de los conflictos en la arena internacional. Es necesario evaluar si las instituciones ambientales diseñadas para recoger las opiniones de comunidades locales, sistemáticamente privilegian los intereses de los grandes inversores, públicos y privados. Existen importantes elementos de análisis que sugieren que los actores que entran en conflicto en torno a proyectos de desarrollo en Chile postdictadura encuentran diferentes oportunidades para defender sus intereses. Por una parte las altas tasas de aprobación de los proyectos ingresados al SEIA entre 1997 y 2006 indican que la capacidad de las comunidades afectadas para detener estas iniciativas es muy limitada. De un total de 471 proyectos incorporados como EIA en el mismo período a las agencias ambientales regionales para ser eva-

luados, sólo un 7% ha sido rechazado. Un factor que explica este hecho es que el inversor posee todas las ventajas para la aprobación del proyecto ya que la línea de base de los proyectos –las condiciones físicas y ambientales y los aspectos sociales y culturales asociados al proyecto– es definida por el agente inversor. Las comunidades locales carecen de los recursos para disputar la legitimidad científico-técnica de estos informes y las propias agencias ambientales muchas veces carecen de información para reevaluar informes que en el caso de grandes proyectos de desarrollo han demandado millones de dólares en su elaboración. Esta percibida inequidad ha provocado la automarginación de las organizaciones ambientalistas de los procesos de reclamación previstos en el sistema de evaluación (comunicación personal con representantes de ONGs chilenas), quienes consideran que no pueden competir y, cuando pueden hacerlo, las agencias estatales finalmente optan por aprobar políticamente los proyectos independientemente de consideraciones ambientales.

A nivel más micro, los avances propiciados en el campo de la ecología política, especialmente en el entendimiento que los conflictos en torno a la naturaleza están condicionados por particulares relaciones de poder de los actores en conflicto (Blaikie, 2008; Watts 2000; Bryant y Bailey 1997), puede contribuir a analizar configuraciones espaciales específicas de inequidad. Con la ayuda de este enfoque se puede comprender como las estructuras históricas de poder se expresan también en el acceso y uso de recursos naturales. Visto desde esta perspectiva, los conflictos ambientales asociados al uso de recursos naturales dejan de ser observados como cuestiones asociadas sólo a distintas visiones en torno a la naturaleza, y aparecen como momentos críticos de redistribución y

reconfiguración de poder (Feindt y Oels, 2005). Así, el uso del agua de una cuenca hidrográfica por parte de empresas eléctricas y la construcción de grandes represas, que compete con comunidades de agricultores, pequeños ganaderos, y comunidades indígenas no puede ser explicado al margen de la concentración de la riqueza y el desplazamiento del poder económico hacia grandes empresas y la captura de agencia (Pizarro, 2006) por parte de estos actores económicos.

Una nueva dirección investigativa desde la ciencia política u otras ciencias sociales que mirara desde la ecología política podría explorar como las relaciones de poder y diferentes repertorios discursivos también se inscriben en las propias estructuras estatales (Robertson 2009). Desde esta perspectiva podría aparecer un Estado alejado de una visión que lo reduce a un actor homogéneo, que solo reproduce estructuras económico-sociales, y podría emerger, en cambio, un conjunto de tensiones entre actores intra-estatales (agencias, actores políticos), que pueden explicar el desenlace de los conflictos ambientales. Del mismo modo, el análisis de las tensiones que dentro del Estado producen los conflictos ambientales podría ayudar a entender mejor las relaciones entre las elites políticas y los movimientos sociales, especialmente la capacidad que tienen estos último en penetrar las estructuras de poder político.

Por otra parte, los conflictos analizados confirman algunas de las características previstas en la literatura sobre las RTD. Primero, en los conflictos provocados por la construcción de represas en el río Bio Bio y la instalación de una explotación minera en el valle de Huasco, las ONGs locales apelaron a redes internacionales para intentar modificar las conductas del Estado chileno. Las organizaciones ambientales chilenas al percibir que los cana-

les institucionales a nivel nacional se encontraban bloqueados para canalizar su rechazo a los proyectos, activaron el patrón boomerang previsto en la literatura (Keck y Sikink 1998). En ambos casos, redes previas y normas internacionales facilitaron la emergencia de estos conflictos en campañas internacionales de las RTD. La oposición a la construcción de las represas fue enmarcada en un doble discurso de respeto a derechos indígenas y la conservación de la diversidad biológica presente en la zona. En el caso del proyecto minero Pascua Lama, la existencia de redes previas de monitoreo de los impactos sociales y ambientales de la gran minería en el mundo, permitió que el rechazo al proyecto obtuviera la atención de las RTD y fuera parte de las campañas internacionales. Un papel central en la visibilización internacional del conflicto fue desempeñado por Mining Watch Canadá. Esta red parece haber sido una condición necesaria en la internacionalización del conflicto. Es interesante notar por ejemplo que entre 1997 y 2006 más de 80 proyectos mineros han sido evaluados por las agencias ambientales chilenas, pero ninguno de ellos alcanzó el alto interés internacional ni activó las RTD como el proyecto Pascua Lama. De este modo, la presencia de Barrik y las redes transnacionales ya existentes que monitorean sus actividades a nivel global aparecen como un factor decisivo en la capacidad de las ONGs chilenas de visibilizar el conflicto a nivel internacional.

Los casos analizados tienen también implicancias teóricas en el campo de las relaciones internacionales donde el principal foco de atención ha sido cómo las redes internacionales presionan a poderosos gobiernos para modificar normas internacionales (Park, 2005; Fox y Brown, 2004; Nelson 2002). Menos atención ha sido puesta en la capacidad efectiva de esas redes para modificar los com-

portamientos de estados nacionales, alterando de ese modo las condiciones de inequidad observadas en esos conflictos. Si la modificación de normas internacionales supone la existencia de una sociedad civil global (Sending, 2006; Held y McGrew, 2002; Wapner, 1995), se esperaría que su acción también tuviera la capacidad de alterar las relaciones de inequidad presentes también a escala nacional y local. Al centro de este debate está la afirmación de que organizaciones internacionales juegan un importante rol en la política mundial al modificar el comportamiento de grandes comunidades y manipular las estructuras de gobierno de la sociedad civil global (Held y McGrew, 2002).

Nuevos conflictos ambientales en Chile ponen en duda el alcance que las normas internacionales pueden tener para modificar estructuras de inequidad. En el 2008 fue ingresado al SEIA un nuevo megaproyecto hidroeléctrico: Hidroaysen. El proyecto consiste en la construcción de una serie de represas en los ríos Backer y Pascua en la Patagonia, uno de los lugares más limpios del planeta. Las represas significarán la inundación de casi 6.000 hectáreas para generar 2.700 MW de electricidad, equivalente al 20% de la actual capacidad de generación eléctrica del país. El proyecto ha despertado una campaña nacional e internacional de rechazo por parte de grupos ambientalistas. Una coalición compuesta por organizaciones conservacionistas internacionales como Friends of the Earth, International Rivers Networks, Campaign to Reform de World Bank, Greenpeace, así como ONGs chilenas han lanzado la mayor campaña publicitaria conocida hasta ahora en Chile contra un proyecto de este tipo. A pesar de importantes evidencias acerca de la irreversibilidad de los daños ambientales causados por la construcción de grandes represas (Nusser, 2003;

McCully, 2001) y la propia experiencia del conflicto en el río Bio Bio, las autoridades ambientales chilenas probablemente terminarán por aprobar este proyecto. Ello abre una importante interrogante acerca de la real capacidad de las RTD de afectar las condiciones de inequidad que implican que grandes proyectos de desarrollo sean implementados sin que los intereses de comunidades locales sean debidamente considerados.

Bibliografía citada

- Aylwin, Jose (2002). "The Ralco Dam And The Pehuenche People In Chile: Lessons From An Ethno-Environmental Conflict". Trabajo presentado a la Conferencia "Towards Adaptive Conflict Resolution: Lessons from Canada and Chile", Centre for the Study of Global Issues, University of British Columbia, Vancouver, Canada. <http://www.historiaecologica.cl/Ralco%20>
- Barrick Gold (2007). Beyond Borders 1 December, 2007. <http://www.barrick.com/default.aspx?SectionId=bef5459b-b126-499b-806b-16c0e418ea6b&LanguageId=1>
- Blaikie, Piers (2008). "Towards a future for political ecology that works". **Geoforum** N° 39. Pp. 765-772.
- Bob, Clifford (2001). "Marketing Rebellion. Insurgent Groups, International Media and NGO Support". **International Politics** N° 38. Pp. 311-334.
- Bryant, Raymond. y Sinead Bailey (1997). **Third World Political Ecology**. London, New York: Routledge.
- Bullard, Robert (1993). **Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots**. Boston, MA: South End Press.
- Bullard, Robert (2000). "Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making". **International Journal of Social Issues** N° 56(3). Pp. 555-578.
- Carcelen, Jerónimo (2007). Aspectos legales y Económicos de la Minería en Chile. Foro internacional Minería Ambiental y Socialmente Sustentable. Experiencias internacionales. Quito, Ecuador. <http://www.slideshare.net/guestdc0953/ministerio-minera-chile>. Página visitada el 24 de Noviembre de 2008.
- Carpenter, Charli (2007). "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks". **International Studies Quarterly** N° 51. Pp. 99-120.
- Clarke, Gerard (1998). "Non-Governmental Organizations and Politics in the Developing Countries". **Political Studies** N° XLVI. Pp. 36-52.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". **International Organization** N° 52. Pp. 887-918.
- Fiorini, Ann (1996). "The Evolution of International Norms". **International Studies Quarterly** N° 40. Pp. 363-389.
- Fox, Jonathan and David Brown (2004). **The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and the Grassroots Movements**. Cambridge: The MIT Press.
- Hair, Jay D.; Benjamin Dysart, Luke J. Danielson; and Avra, Rubalcava (1997). Pangué Hydroelectric Project (Chile): An Independent Review of the International Finance Corporation's Compliance with Applicable World Bank Group Environmental and Social Requirements.

- Held, David and Andrew McGrew (2002). **Governing Globalization Power, Authority and Global Governance**. London: Polity Press.
- Inter Press Service (2006). Yes to Gold Mine, but Don't Touch the Glaciers. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=33501>. Página visitada el 10 de agosto de 2009
- Feindt, Peter, y Angela Oels (2005). "Does Discourse Matter? Discourse Analysis in environmental policy making". **Journal of Environmental Policy and Planning** N° 7 (8). Pp. 161-173.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998). "Activists Beyond Borders. Transnational Activist Networks". **International Politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1999). "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics". **International Social Science Journal** N° 51 (159). Pp. 89-101.
- Khagram, Sanjeev (2004). **Dams and Development Transnational Struggles for Water and Power**. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Mining Watch Canada (2007). Quienes Somos. <http://www.miningwatch.ca/es/alerta-minera-canad-0>, Página visitada el 22 de septiembre del 2009.
- Nelson, Paul (2002). "New Agendas and New Patterns of International NGOs Action". **Voluntas: International Journal of Nonprofit Organizations** N° 13 (4): 377-392.
- Park, Susan (2005). "How Transnational Environmental Advocacy Networks Socializa International Financial institutions. A Case of The International Finance Corporation". **Global Environmental Politics** N° 5(4). Pp. 95-119.
- Pizarro, Rodrigo. (2006). "Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile". En **Foco** N° 89. Pp. 1-9. Disponible en línea en http://www.expansivauudp.cl/media/en_foco/documentos/11102006101809.pdf. Recuperado: fecha de consulta 20 de octubre del 2009.
- Price, Marie (1994). "Ecopolitics and Environmental Non Governmental Organizations in Latin America". **Geographical Review** N° 84 (1). Pp. 42-58.
- Price, Mary (1999). Nongovernmental Organizations on the Geopolitical Front Line. Denko and Wood (ed.). **Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21th Century**. Westview Press. Pp. 260-278.
- ProtestBarrick (2007). About Us. <http://protestbarrick.net/index.php>. Página visitada el 15 de Julio de 2009.
- Risley, Elizabeth (2005). Creating Political Opportunities: Civil Society Organizations, Advocacy and Policy Influence in Argentina and Chile. Tesis doctoral. The University of Texas.
- Robertson, Morgan. (2009). "Performing environmental governance". **Geoforum** N° 40 (6) Artículo en prensa disponible en http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V68-b8a5. Recuperado: fecha de consulta 18 de octubre 2009.
- Sepúlveda, Claudia y P. Marángel (1998). "Proyecto Celulosa Valdivia: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesto a prueba". **Ambiente y Desarrollo** N° 14 (2). Pp. 6-17.
- Sepúlveda, Claudia y Bruno Bettati (2005). "El Desastre Ecológico del Santuario del Río Cruces: Trizadura Institucional y Retroceso Democrático". **Ambiente y Desarrollo** N° 20(3) y N° 21(1). Pp. 62-68.

- Sending, Ole J. and Iver B. Neumann (2006). "Governance to Governability: Analyzing NGOs, States and Power". **International Studies Quarterly** N° 50. Pp. 651-672.
- Udall, Lori (1999). "World Bank Inspection Panel". **Thematic Review** V.4: Regulation, Compliance and Implementation Options. <http://www.wii.gov.in/eianew/eia/dams%20and%20development/kbase/contrib/ins208.pdf>, Página visitada el 15 de Julio de 2009.
- Wapner, Paul (2002). "Horizontal Politics: transnational Environmental Activism and the Global Cultural Change". **Global Environmental Politics** N° 2 (2). Pp. 37-62.
- Wapner, Paul (1995). "Politics Beyond the State. Environmental Activism and the World Civic Politics". **World Politics** N° 47. Pp. 311-340.
- Watts, Michael (2000). Political Ecology. In Johnston R.J., Gregory, D., Pratt, G and M.J Watts. editors. **Dictionary of Human Ecology**. Oxford: Blackwel.
- Zirakzadeth, Cyrus (2006). **Social Movements in politics. A Contemporary Study**. New York: Palgrave Macmillan.