



**TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN CIENCIA POLITICA**

**Conflictos socio-territoriales en Chile y su incidencia en la agenda
política: el caso de Pascua Lama.**

Julio de 2016

Profesor Guía: Dr. Antoine Maillet.

Estudiante: Mauricio Cortez L.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 Antecedentes.....	7
1.2 Problematización.....	10
1.3 Justificación.	13
1.4 Preguntas de Investigación.....	14
1.5 Objetivos.....	14
1.6 Hipótesis:	15
2. MARCO TEÓRICO.....	17
2.1 Agenda Política.....	19
2.2 Conformaciones de actores en contextos de conflictos socio-territoriales: las coaliciones promotoras.	23
2.3 Conflicto socio-territorial.....	30
3. METODOLOGÍA.....	33
4. RESULTADOS.....	39
4.1 Etapas del Conflicto.....	40
A. Etapa 1. Del malestar local a las primeras protestas.....	40
B. Etapa 2. Ampliación de la oposición a Pascua Lama.....	50
C. Etapa 3: Institucionalización del conflicto	57
4.2 Resumen del Proceso.....	64
5. SÍNTESIS: ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA.....	69
5.1 Sistema de Creencia de las Coaliciones Promotoras.	69
6. CONCLUSIONES.....	76

7. BIBLIOGRAFÍA..... 80

Índice de Tablas e Ilustraciones.

<i>Tabla 1: Lista de Entrevistados en Santiago</i>	<i>36</i>
<i>Tabla 2: Lista de Entrevistados en Vallenar y Alto del Carmen.....</i>	<i>36</i>
<i>Tabla 4: Participación Ciudadana, Segundo Estudio de Impacto Ambiental.....</i>	<i>43</i>
<i>Tabla 5: Creencias Coalición Promotora Local</i>	<i>50</i>
<i>Tabla 6: Creencias Coalición Promotora Ampliada</i>	<i>57</i>
<i>Tabla 7: Creencias Coaliciones Promotoras Político Administrativa</i>	<i>63</i>
<i>Tabla 3: Etapas del Conflicto.....</i>	<i>67</i>
<i>Tabla 8: Sistema de Creencias. Coaliciones Promotoras</i>	<i>70</i>
<i>Ilustración 1: Ubicación Pascua Lama _____</i>	<i>7</i>
<i>Ilustración 2: Trayectoria agenda política. _____</i>	<i>18</i>
<i>Ilustración 4: Mural Iglesia Comuna Alto del Carmen _____</i>	<i>48</i>
<i>Ilustración 5: Protestas contra Pascua Lama _____</i>	<i>52</i>
<i>Ilustración 3: Trayectoria e hitos del conflicto _____</i>	<i>68</i>

1. Introducción.

La ciencia política, tanto en su dimensión normativa como empírica, ha estudiado una serie de fenómenos en donde aspectos relativos al orden, los asuntos públicos, la democracia, entre otros, han sido investigados y analizados de modo que no solo el conocimiento humano en torno al poder se expanda, sino que éste pueda ser de utilidad para comprender el comportamiento de la sociedad.

Uno de estos fenómenos es el del conflicto social, en donde, con menor o mayor alcance, las condicionantes institucionales de sistema político son puestas en entredicho de modo tal que la continuidad o cambio de un sistema social, queda abierto al comportamiento e interacción de los actores políticos o bien, dicho de otro modo, de acuerdo a la capacidad del sistema político para procesar al conjunto de diferencias y tensiones que emergen de las dinámicas sociales.

En Latinoamérica, y en Chile en particular, los conflictos sociales han variado a lo largo del tiempo, siendo el conflicto de clases reemplazado por conflictos étnicos, ambientales, de género, territoriales, entre otros que, de una u otra forma, dividen a la sociedad de modo que grupos y conformaciones de actores se sitúan en uno u otro punto del debate y/o las acciones políticas.

La presente investigación, en este sentido, surge de la necesidad por conocer y explicar el proceso político vinculado a los conflictos socio-territoriales que se han desarrollado en Chile durante la última década, los cuales muestran no solo una creciente ocurrencia sino que una politización, en el sentido de ser productores de resultados políticos en distintos ámbitos, tales como el surgimiento de movimientos sociales, diseño de políticas e instrumentos públicos, nuevos liderazgos (jóvenes y regionales), entre otros.

Asimismo, resulta interesante que uno de los principales atributos de estos conflictos sea su carácter territorial, no solo por la dinámica entre escalas que se generan (local-nacional-internacional), sino por las especificaciones políticas que emergen en esta configuración.

Uno de los principales resultados políticos de estos procesos, dado lo anterior, es la incidencia de los conflictos en la conformación de agendas políticas, tal como ha ocurrido con los casos de Hidroaysén, en donde la política energética se ha vuelto un tema de debate legislativo; o el movimiento estudiantil del año 2011, en función del cual la política educativa no solo se ve cuestionada sino que se generaron cambios de gran relevancia.

Surgen, entonces, diversas interrogantes desde el punto de vista de la ciencia política, entre las cuales se destacan las siguientes: ¿Por qué algunos conflictos inciden en la agenda política nacional y otros no? ¿Existe algún mecanismo que permita comprender por qué un conflicto de origen local avanza hacia uno de carácter nacional? ¿Qué actores o conformación de actores surgen de estos procesos y qué resultados generan?

De este modo, la siguiente investigación busca responder a estas preguntas sosteniendo que un conflicto socio-territorial puede generar resultados políticos, específicamente en políticas públicas, en la medida que es capaz de desplazarse en la escala territorial desde su origen local hasta el nivel nacional; y, a su vez, que los actores involucrados son capaces de sostener la agenda del conflicto a través del tiempo.

Para poder realizar lo anterior, los actores requieren conformar entidades colectivas que, a través del agregado de recursos, les permitan tener la capacidad para incidir en las políticas públicas. Las coaliciones promotoras, las redes de políticas públicas y las redes transnacionales de defensa, son, por ejemplo, algunas de estas conformaciones, las cuales serán ocupadas como herramientas analíticas en este estudio.

En este contexto, esta investigación se propone conocer la relación entre el conflicto socio-territorial derivado del proyecto minero Pascua Lama, ubicado en la Provincia de Huasco, III región del país, propiedad de la empresa Barrick Gold, y la conformación de una agenda política medioambiental en torno a la protección de glaciares, caracterizando tanto el proceso de configuración del conflicto (sus

actores, demandas y escalas territoriales), como su incidencia en la agenda política medioambiental.

Para dar cuenta de esto, se realizará un estudio de caso en torno al proyecto minero Pascua Lama, cuyas fuentes de producción de información serán tanto la realización de entrevistas a actores clave, a nivel local y nacional, como la revisión de información secundaria. Asimismo, se hará un rastreo de procesos (process-tracing) con el fin de facilitar la identificación de mecanismos causales que vinculen (o no) la emergencia y las distintas etapas del conflicto con la conformación de la agenda.

Con todo, se sostiene que la existencia de una coalición promotora que agrupe tanto a actores locales como a actores externos al escenario local, es una condición necesaria para que esto ocurra. Asimismo, el ingreso y salida de actores en la conformación de una coalición promotora operaría como mecanismo causal específico para que un conflicto socio-territorial consiga incidir en la agenda política nacional, debido a su capacidad para articular recursos y competencias de diversos actores políticos a través del tiempo.

1.1 Antecedentes.

El proyecto minero Pascua Lama surge como consecuencia del “Tratado sobre Integración y Complementación Minera” firmado el año 2001 bajo los gobiernos de Eduardo Frei, en Chile, y Carlos Menen en Argentina, y constituye uno de los proyectos de producción de oro y cobre más importantes del mundo.

Se encuentra ubicado en la Región de Atacama, Provincia de Huasco, el cual es un territorio caracterizado por ser su carácter semi-árido de tradición minera a pequeña escala, cultivo frutícola y ganadería, el que durante los últimos años ha enfrentado problemas de sequía.

Ilustración 1: Ubicación Pascua Lama



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.

El proyecto Pascua Lama, siguiendo las normas institucionales del país derivada de la Ley 19.300 sobre Bases del Medioambiente, ha realizado dos Estudios de Impacto Ambiental, los años 2001 y 2005, siendo ambos cuestionados tanto por los actores sociales cercanos al área de influencia del proyecto como a nivel

regional y provincial, principalmente por actores del ámbito medioambiental e indígena, que ven en la industria minera y específicamente en este proyecto, la eventual contaminación de recursos hídricos, la afectación de la forma de vida y costumbres de pueblos indígenas protegidos tanto por la ley indígena y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

En este escenario, surge la protección a los glaciares intervenidos y/o afectados por Barrick Gold como uno de los puntos centrales en discusión y enfrentamiento entre la comunidad y la empresa, puesto que se les acusa de haber desinformado y alterado de manera significativa los glaciares, poniendo en riesgo la seguridad hídrica del territorio local

A nivel específico, el proyecto Pascua Lama concentra críticas en cuanto a los siguientes elementos: afectación de glaciares (Toro 1, Toro 2 y Esperanza), estar localizado en territorios indígenas ancestrales diaguitas, amenazar la actividad agrícola, la economía de subsistencia, la cantidad y calidad de las aguas superficiales y subterráneas (Larraín, 2011).

Durante un primer período (2001-2003), es la comunidad aledaña al proyecto la cual se manifiesta a través de los mecanismos de participación ciudadana propios del primer Estudio de Impacto Ambiental. Posteriormente, son diversos actores locales, nacionales e internacionales quienes se suman a través de diversas configuraciones políticas a la oposición del proyecto, derivando en un gran repertorio de acciones tales como marchas, protestas, corte de caminos, presentación de recursos judiciales, entre otros.

A pesar del largo tiempo transcurrido, solo en el año 2009 la empresa inicia sus operaciones. Al mismo tiempo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos acepta la causa presentada por la comunidad los Huascoaltinos (comunidad indígena diaguita) contra el gobierno de Chile a inicios del 2010, y la Dirección General de Aguas cursaba la primera multa a la empresa por intervención de glaciares y extracción ilegal de aguas (Larraín, 2011).

Por otra parte, la empresa Barrick Gold desplegó un conjunto de mecanismos de relación con la comunidad, comunicaciones externas y protección ambiental, que ponían en el centro a la minería responsable como ejes de su actuar, los cuales lograron modificar la conformación de actores de manera significativa.

La protección de los glaciares, posteriormente, se ha vuelto un tema central en el debate medioambiental, minero, hídrico e incluso de seguridad nacional, puesto que se ha posicionado como uno de los elementos relevantes de las coordenadas internacionales actuales.

Se espera, por tanto, que el tratamiento dado a este tema ocupe la agenda política por un tiempo prolongado, lo cual será consecuencia de estos primeros años en donde el conflicto socio-territorial ha sido uno de los detonadores centrales de este problema a nivel nacional.

1.2 Problematización.

El problema de investigación consiste en establecer si un conflicto socio-territorial cuyo origen tiene una escala local, es capaz de influir en la definición de una agenda política a nivel nacional, lo cual involucra necesariamente un cambio de escala territorial así como la mantención del control de la agenda en el tiempo.

Para ello esta investigación busca establecer la relación entre hechos empíricos, a saber, el conflicto originado con el Proyecto Pascua Lama y la conformación de una agenda para la protección de glaciares, manteniendo el interés por el desafío teórico que supone explorar los conflictos socio-territoriales actuales y su eventual relación con las políticas públicas.

La literatura especializada sobre conflictos y definición de agendas políticas, en este sentido, presenta vacíos al intentar articular ambas variables. En efecto, ni siquiera podría afirmarse que exista un vínculo teórico específico entre conflictos socio-territoriales y políticas públicas, lo cual genera una oportunidad para indagar en torno a este fenómeno político.

Los acercamientos teóricos se han centrado en aspectos geográfico-espaciales o estrictamente comunicacionales, sin que la dimensión propiamente política se encuentre presente como mecanismo causal. Es más, el fenómeno propiamente político de este tipo de conflictos, es aún incipiente en la investigación actual por lo cual este estudio podría aportar en un ámbito que ha sido abordado desde otras disciplinas.

Aliste (2014), en este sentido, ha señalado que los conflictos de carácter territorial han sido estudiados desde su variante espacial, en directo diálogo con la geopolítica y la ecología política. Fuenzalida y Quiroz (2012), por su parte, describen la dimensión territorial de los conflictos en Chile como la carga que es capaz de soportar un territorio en función de un proyecto de inversión. Estas perspectivas, como se puede apreciar, aluden fundamentalmente a la apropiación

sobre el territorio y sus recursos por parte de los actores, es decir, consideran el anclaje territorial como fundamental.

Tanto la dinámica inter-escalas territoriales como el avance de la agenda en el tiempo, pues, supone dinámicas entre actores políticos, individuales y colectivos, que definirán el curso que tomará este fenómeno así como su eventual resultado, el cual puede generar tanto una política pública específica, como diluirse.

En este sentido, es importante explorar el modo en que los actores operan en distintas escalas territoriales, la manera en que forman agregados de actores, así como los intereses y motivaciones que los movilizan, considerando los aportes teóricos al estudio de los conflictos de carácter socio-territorial.

Asimismo, es interesante abordar la vinculación del conflicto con la construcción y el control del problema; y, finalmente, su eventual incidencia en la agenda política.

Las diversas conformaciones de actores presentes en la literatura, tales como las coaliciones promotoras, las redes transnacionales de defensa, las redes de políticas públicas, entre otras, son herramientas analíticas fundamentales para comprender este proceso, por lo cual es necesario dar cuenta de su posible presencia en la descripción y análisis de este caso de estudio, con el fin de interrogar la realidad empírica a partir de ellas.

En torno a esto, surge la pregunta por cuál conformación tendrá mayor capacidad para definir el problema, controlar la agenda y hacerla avanzar desde la escala local a la nacional a través del tiempo. O bien, qué otros posibles fenómenos políticos podrían estar incidiendo en este proceso.

Además de estos actores colectivos, existe la posibilidad de que sean actores políticos individuales aquellos que inciden en la agenda o bien que el problema en cuestión sea de carácter técnico (en este caso de orden ambiental), sin que la política sea específicamente el vehículo de incidencia de la agenda. En este sentido, esta investigación considerará hipótesis alternativas que den cuenta de este abanico de posibilidades.

Es probable, del mismo modo, que no exista vínculo alguno entre un conflicto de origen local y el diseño de agendas en políticas públicas, dado, precisamente, su carácter territorial, por tanto acotado en el tiempo y el espacio geográfico, en donde los principales afectados serán las personas que se vean involucrados de manera directa en el conflicto.

Todas estas aproximaciones deberán, pues, ser dilucidadas a través del trabajo empírico a lo largo de este estudio, indagando su trayectoria, actores e incidencia en la agenda de modo de abrir lecturas de interpretación y hallar el mecanismo causal presente en dicha trayectoria.

1.3 Justificación.

Como se ha mencionado, los conflictos socio-territoriales se han abordado desde perspectivas fundamentalmente espaciales, ambientales, geográficas y económicas (Aliste, 2015; Folchi, 2010; Bebbington 2007, 2009), sin que la dimensión política y menos aún la relación entre conflicto y definición de agendas tengan un desarrollo acabado.

La distribución de costos ambientales, la afectación a los recursos naturales, la relación entre efectos negativos y pobreza, en otras aproximaciones, son las usadas con mayor frecuencia por los estudios académicos sobre este ámbito (Fuenzalida y Quiroz, 2012; Folchi, 2010; Aliste, 2010).

Estas investigaciones muestran que, en general, los conflictos no apuntan a generar resultados políticos (por tanto, agendas políticas), y que su función se traduce más bien en generar oportunidades en la agenda o poner entre paréntesis, por un tiempo determinado, los arreglos institucionales.

Generalmente son los movimientos sociales quienes canalizan las demandas surgidas de los conflictos, sin embargo, como señala Bebbinton (2007), estos no tienen como propósito convertir las demandas en propuestas, por lo cual no se conforma una agenda específica.

Asimismo, un conflicto no genera interlocutores institucionalizados con quienes el sistema político pueda deliberar con el fin de definir la agenda, controlarla y decidir en torno a ella.

No obstante lo anterior, el caso de Pascua Lama sí generó incidencia en la agenda política a nivel nacional, motivo por el cual resulta necesario conocer su trayectoria y eventos centrales, debido a que podría tratarse de un evento aislado o bien, por el contrario, de un fenómeno político específico relacionado con procesos tales como la descentralización, la distribución de costos ambientales, nuevos liderazgos locales, entre otros.

Es así como, por tanto, resulta necesario indagar en estos procesos desde la perspectiva de la ciencia política, con el fin de generar conocimiento específico que permita explicar y eventualmente detectar tendencias y resultados políticos.

1.4 Preguntas de Investigación.

La pregunta central de investigación es la siguiente: ¿Por qué algunos conflictos socio-territoriales logran influir en la agenda política nacional y otros no?

De la cual se desprenden tres preguntas complementarias:

¿Qué proceso o mecanismo político explica el avance de la agenda a partir de un conflicto socio-territorial local?

¿Qué mecanismo político genera el cambio entre escalas territoriales?

¿Qué conformación de actores surgen a partir de un conflicto y qué resultados políticos generan?

1.5 Objetivos.

Objetivo General.

- Explicar la incidencia del conflicto socio-territorial surgido en torno al proyecto minero Pascua Lama, en la conformación de una agenda política nacional medioambiental para la protección de glaciares.

Objetivos Específicos:

- Describir el desarrollo del conflicto, identificando a los principales actores, demandas e hitos que lo constituyen.

- Identificar las situaciones políticas clave que generan el paso de la agenda de una escala territorial a otra
- Identificar los tipos de organización política de los actores sociales durante el proceso de conformación de la agenda y sus transformaciones.
- Contribuir, a partir de un estudio de caso, con la reflexión sobre el diseño de políticas públicas en el Chile contemporáneo.

1.6 Hipótesis:

Un conflicto socio-territorial influye la agenda política nacional si se conforma una coalición promotora multi-nivel territorial que defina y controle la agenda a través del tiempo.

Esto quiere decir que no todo conflicto socio-territorial logrará influir en la agenda política nacional, sino que solo aquellos conformados por actores de distintas escalas territoriales que posean la capacidad de controlar la agenda pese a las múltiples interacciones y controversias que ocurrirán con el paso del tiempo.

Hipótesis alternativa:

- a) Un conflicto socio-territorial influye en la agenda política nacional si actores específicos, dotados de mucha influencia en el sistema político, controlan la agenda en el tiempo.

En este caso, se sostiene que actores políticos con gran influencia, tales como partidos políticos, líderes políticos tradicionales u otros, son quienes finalmente lograrán que un conflicto socio-territorial logre influir en la agenda política nacional.

- b) Un conflicto socio-territorial influye en la agenda política nacional si la escala territorial en donde se controla la agenda es la escala nacional.

Finalmente, esta hipótesis alternativa señala que la variable clave no es el actor o su posición en relación al poder, sino que la escala territorial en donde se controla la agenda, la cual, para incidir de manera efectiva, debiera ser la escala territorial nacional.

2. Marco Teórico.

Entre la diversidad de aproximaciones teóricas al fenómeno de estudio de esta investigación, se optará por utilizar un enfoque analítico que facilite el diálogo entre los conceptos y los datos empíricos de modo que la exploración del caso de estudio se ajuste, precisamente, a su carácter abierto.

Se buscará dilucidar las características de la trayectoria entre el origen del conflicto a nivel local y la consolidación de una agenda política para la protección de glaciares a nivel nacional.

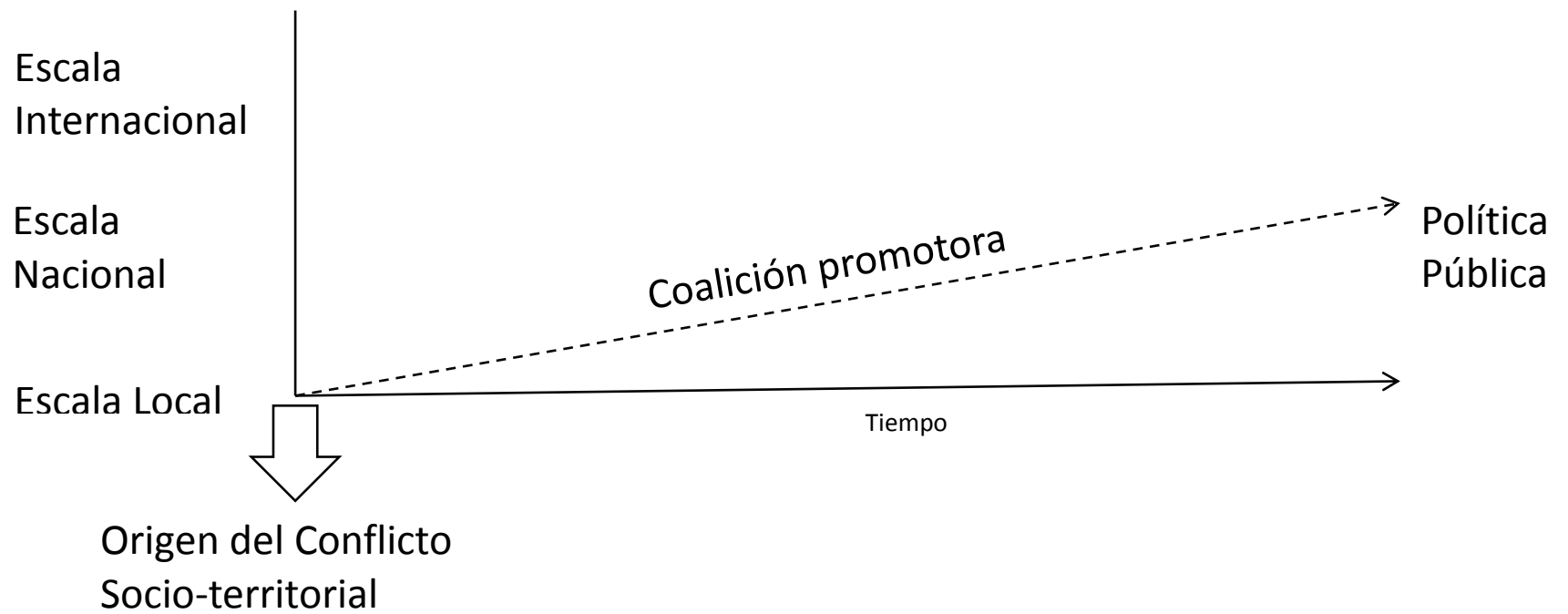
Esta trayectoria, entre el conflicto y la política, posee dos características relevantes referidas al cambio de escalas (local-nacional, y a veces transnacional) que atraviesa el conflicto, y a la conformación de actores necesaria para mantener la agenda del conflicto en el tiempo.

Si bien es cierto que teóricamente esta investigación otorga especial importancia a las escalas territoriales, es importante señalar que estas no están acotadas al espacio geográfico-espacial, ni a las dinámicas de la ecología política (es decir, la disputa por los recursos en un espacio geográfico dado), sino que la escala territorial opera más bien como una unidad que contiene y da contenido a las interacciones políticas de los actores, incidiendo en su composición, demandas y motivaciones.

La variable tiempo, en este sentido, opera como un elemento activo que permite observar el modo en que las decisiones de los actores generan nuevas etapas en el desarrollo del conflicto y en la conformación de la agenda política.

A continuación se presenta una ilustración que busca simplificar la relación entre escalas territoriales, tiempo y agenda política:

Ilustración 2: Trayectoria agenda política.



Fuente: Elaboración Propia.

Esta figura es vital para comprender las dinámicas políticas actuales, puesto que las variables escala territorial y tiempo permiten, finalmente, “explicar cómo los actores políticos interesados interactúan al interior de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar políticas públicas” (Schlager and Blomquist, 1996, en Cruz Rubio, 2010: 1), lo cual es el objetivo del estudio de las políticas públicas.

Así las cosas, a continuación se presentan los principales elementos conceptuales que permitan avanzar en la comprensión de estos procesos. En primer lugar se señalarán los aspectos centrales de los estudios de la agenda política. En segundo lugar, se detallan los aspectos más importantes de la conformación de actores definida en este estudio, la coalición promotora, para, en tercer lugar, definir un conflicto socio-territorial.

2.1 Agenda Política.

Aunque tradicionalmente su estudio se relaciona con los medios de comunicación, la teoría de la agenda, específicamente de la agenda setting, ha tenido diversos desarrollos teóricos, incorporando actores, perspectivas y enfoques progresivamente. Sus elementos centrales, sin embargo, siempre se vinculan a la definición del problema y con los actores involucrados en su disputa.

Asimismo, la agenda constituye el primer paso de la tradicional secuencia de Laswell (1951); aunque es preciso señalar que los resultados desarrollados por este mismo autor muestran un proceso más complejo de elaboración que no termina incluso cuando el propio diseño de la política se encuentra en elaboración.

En términos específicos, la agenda es la lista de asuntos o temas que se constituyen a partir de eventos, tales como “marchas, crímenes, discursos” (Petrone, 2009: 3), en virtud de los cuales los tomadores de decisión deben

responder con el fin de resolver algún problema surgido de la comunidad o, al menos, otorgarle la importancia que la sociedad, la opinión pública u otro actor político reclama como legítimo

Los principales tipos de agenda son la agenda de medios, la agenda pública y la agenda política (Petrone, 2009), siendo la última aquella que importa para este estudio, la cual puede definirse, de modo sucinto, como la “lista de asuntos que los políticos consideran importante” (Petrone, 2009: 3). Esta aproximación, si bien permite entender de un modo general a la agenda política, requiere considerar que esta lista de asuntos surgen de una dinámica política compleja, en donde diversos actores políticos disputarán la agenda política en contextos territoriales y temporales dinámicos.

Esta perspectiva, asimismo, presenta muchas interrogantes sobre las cuales el análisis de políticas públicas sigue abierto, en términos del conjunto de creencias, intereses y reglas del juego que sostienen el comportamiento de los actores, los cuales van mucho más allá del sistema político formal y de los mecanismos internos de este sistema para tomar decisiones sobre los asuntos públicos.

“Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político” (Aguilar, 1993: 31). A su vez, la agenda se puede dividir en sistémica y en institucional, lo cual permite dividir lo que considera la atención del público y de los gobernantes en todas las escalas de decisión (Aguilar, 1993: 32, en Cobb y Elder, 1986: 115-116).

En este sentido, la investigación sobre sobre la relación entre un conflicto local y la conformación de una agenda política a nivel nacional, requiere una perspectiva en el análisis de políticas públicas que considere a la diversidad de actores políticos que participan del proceso de conformación de la agenda y no solo a los “tomadores de decisión” formales del sistema político (Parsons, 1997: 225).

Esta diversidad de actores busca proponer, influir e imponer sus perspectivas sobre las decisiones y acciones de naturaleza política tanto a nivel local como

regional, nacional e incluso transnacional, coordinando sus acciones y disputas con otros conjuntos de actores.

La conformación de alianzas y luchas por la construcción y el control de la agenda, en este sentido, se vuelve uno de los problemas centrales del análisis del diseño de políticas públicas, sobre todo en procesos emergentes para el análisis politológico como los conflictos socio-territoriales.

Distinguir los diversos modos a través de los cuales se genera la definición del problema (Parsons, 1997: 120), así como su apropiación (en términos de sus características, causas y consecuencias), orientará las decisiones que se tomen al respecto y los incentivos con que cada actor podrá movilizar sus recursos y capacidades.

El problema, en este contexto, puede ser originado desde movimientos sociales o desde los propios partidos políticos. En este punto influyen un amplio conjunto de actores, tales como los medios de comunicación o los grupos de presión. Asimismo, las encuestas de opinión y otras herramientas de índole similar son útiles para definir un problema de interés público.

Así entonces, los incentivos para que los actores busquen incidir en la definición del problema, estarán dados por el interés que estos tengan en que un asunto cualquiera llegue a convertirse en uno de interés público, por tanto, de interés político.

El análisis de las políticas públicas, pues, ha abordado estos asunto desde diversas perspectivas, tales como la elección racional institucional, la teoría de corrientes múltiples, el enfoque de redes y la agenda setting (Sabatier, 2010), por mencionar a las más relevantes, siendo todas ellas pertinentes para el estudio de la conformación de agendas.

Cruz Rubio (2010), por su parte, realiza una síntesis de estas aproximaciones reconociendo cuatro grandes enfoques teóricos, a saber: el marco del análisis y desarrollo institucional (IAD), surgido en 1982 fundamentalmente gracias a los

trabajos de Elinor Ostrom; el enfoque de corrientes múltiples, desarrollado en 1984 por Kingdon; la teoría del equilibrio interrumpido, de 1993; y el marco de las coaliciones promotoras, el cual surge gracias a los trabajos de Jenkins y Sabatier (2010).

Todas estas teorías cumplen con los requisitos para ser denominadas “teorías sintéticas” (Cruz Rubio, 2010), es decir, que “combinan los méritos de una o más teorías, se centran en los cinco procesos causales fundamentales (instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elecciones e ideas, y porque centran sus esfuerzos en la formación de las políticas, en la agenda y en el policy change” (Cruz Rubio, 2010: 4).

Desde una aproximación general a estas teorías, se puede señalar que el IAD, responde un marco que incorpora a actores, instituciones y procesos en donde los actores tomarán decisiones de manera racional de tal suerte que sus beneficios sean mayores que sus costos. El enfoque de corrientes múltiples, por su parte, señala la importancia de la formación de la agenda, es decir, los procesos mediante el cual se generarán las oportunidades para la formación de una política en el sistema político. La teoría del equilibrio interrumpido, en tanto, sostiene que los cambios en los sistemas políticos, los cuales tenderían a la estabilidad, se dan en cambios abruptos, en virtud de lo cual se generan interacciones entre actores e instituciones.

Así las cosas, se puede sostener que si bien cada una de estas teorías comparten una mirada compleja y procesual de los fenómenos políticos, así también cada una de ellas enfatiza alguno de los elementos que la componen, encontrándose generalmente estas divisiones en el grado de importancia que se le dará a la elección racional, el marco institucional o elementos estructurales y/o sistémicos de continuidad y cambio.

Ante este panorama teórico, se considera que la teoría de las coaliciones promotoras es aquella que permite realizar una aproximación más focalizada sobre el proceso de conformación de alianzas de los actores tanto a nivel territorial

como en las otras escalas en donde los actores buscan conformar una agenda política, debido a que, además de permitir una amplia interacción entre actores, se centra en las creencias de éstos, lo cual permite armonizar el campo de las ideas con el del comportamiento político.

Esta decisión se basa, además, en los parámetros políticos en los que se ubica este estudio, los cuales son relativos a la ocurrencia de un conflicto en donde las normas y, en general, las reglas del juego institucional son puestas en entredicho (Tarrow, 1994).

Del mismo modo, existe una combinación de racionalidades (población indígena y no indígena, entre otras distinciones), que limitan la operacionalización de las decisiones que se toman al interior de los diversos escenarios políticos que conforman el conflicto, es decir, que contribuyen a la estabilidad del sistema.

En este contexto de racionalidad limitada y cuestionamiento de las reglas del juego, además de diversidad de escalas e intereses por parte de los actores, es la teoría de las coaliciones promotoras aquella que entrega la flexibilidad necesaria para detectar el mecanismo causal que se encuentra entre la emergencia de un conflicto de carácter territorial y la conformación de una agenda política.

2.2 Conformaciones de actores en contextos de conflictos socio-territoriales: las coaliciones promotoras.

Un conflicto socio-territorial, además ser un escenario de movilización social, es también un marco para el surgimiento de diversas conformaciones de actores, tales como coaliciones promotoras, redes de políticas públicas, entre otras, las cuales pueden estar operando en la realidad local, nacional o transnacional de manera paralela o integrada.

Ahora bien, como se ha mencionado, en el diseño de una agenda política es central la discusión por la definición del problema, así como el control por su

avance en el tiempo, puesto que solo así el problema puede llegar a convertirse en una política.

En este proceso, la dinámica entre actores que disputarán el problema se vuelve un ámbito central del análisis, sobre todo en tanto estos actores surgen desde diversos campos, niveles de poder, escala territorial y momentos en el tiempo.

En este sentido, se puede señalar que “la evolución de las políticas públicas implica usualmente ciclos múltiples e interactivos iniciados por actores en los diferentes niveles de gobierno, donde varias formulaciones de problemas y soluciones son concebidas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994: 177-178, en Cruz Rubio, 2010: 17).

Dado lo anterior, se requiere una aproximación analítica que facilite la comprensión de esta complejidad y que, a su vez, dé cuenta de la diversidad de actores, interacciones, escalas territoriales y tiempo transcurrido entre el surgimiento del problema y su institucionalización en agenda política.

La coalición promotora es, pues, la propuesta teórica que busca responder a lo anterior, puesto que se caracteriza por facilitar la integración de actores en torno a un conjunto de ideas amplias en común. En este caso, un conjunto de ideas, o creencias, que explican el conflicto.

Estas características permiten un mayor grado de flexibilidad para integrar y dejar ir actores sociopolíticos sin perder las ideas que los congregaron, así como disminuir la posibilidad de divisiones internas ya que no existen aspectos contractuales para integrarlas. Esta teoría ha sido desarrollada por Sabatier y Jenkins (1994), y sintetizadas por sus analistas (Cruz Rubio, 2010 Schlager, Edella, 1995, entre otros).

Los niveles de creencias, se describen en tres categorías, tal como se muestra a continuación:

- I. Deep core beliefs: creencias ontológicas y normativas básicas.
- II. Policy core beliefs: compromisos básicos de la coalición predominante.

III. Secondary aspects: asunciones sobre los factores causales del problema al nivel local, problemas o creencias relacionadas con el diseño institucional. (Cruz Rubio, 2010), pudiendo haber cambios en los niveles profundos o secundarios del sistema.

El modo en que las coaliciones promotoras pueden influir en la agenda política, asimismo, depende del tipo de recurso que posean, los cuales pueden ser de diversos tipos, a saber:

- a) Autoridad legal formal para tomar decisiones: actores en posiciones de decisión clave dentro del gobierno o los poderes públicos.
- b) Opinión pública para ganar apoyo.
- c) Información sobre costos y beneficios, además sobre las características del problema.
- d) Tropas listas para movilizarse, demostraciones públicas de apoyo, manifestaciones, campañas electorales.
- e) Recursos financieros y habilidades de liderazgo. (Cruz Rubio, 2010).

Dado lo anterior, los diversos actores pueden compartir creencias en distintos niveles e interactuar en función de distintos recursos. Las dinámicas de alianzas y quiebres, por tanto, se pueden dar de manera frecuente sin que esto afecte aspectos del corazón de las creencias.

En el caso analizado, por ejemplo, el núcleo de la creencia puede ser tan amplio como la protección de los glaciares, lo cual facilita que diversos actores puedan compartirla sin generar tensiones entre ellos.

Se requerirá, pues, que algunos actores tengan la capacidad para movilizar la agenda de la escala territorial local a la nacional y que éstos, u otros, puedan sostener el control de la agenda a través del tiempo para que la coalición promotora lleve el problema desde el conflicto hasta la agenda política a nivel nacional.

Además de lo anterior, es importante destacar que los procesos de cambio en las coaliciones promotoras se pueden dar de manera interna, a través de un proceso de aprendizaje, o externa, a partir de una perturbación en el entorno con la capacidad de afectar a la coalición. (Cruz Rubio, 2010).

Investigadores, dirigentes sociales, directivos públicos, partidos políticos, entre otros, son actores que pueden conformar una coalición promotora. Así pues, para integrar una coalición los actores:

- a) Están especializados en un área de asuntos.
- b) Comparten un conjunto de creencias normativas y causales.
- c) Se implican en un nivel importante de coordinación en el tiempo.
- d) Buscan promover sus intereses al interior del sistema (Sabatier and Jenkis-Smith, 1999, en Cruz Rubio, 2010: 18).

Este enfoque permite visualizar cómo la información, las instituciones y los actores, desde un punto de vista multinivel (gobierno estatal y local, por ejemplo) (Eissler, Rebecca, 2014), interactúan de manera tal que el comportamiento de los actores, sus alianzas y las reglas del juego institucional se van definiendo y enmarcando mutuamente. De manera más precisa, las coaliciones promotoras son portadoras de un conjunto de creencias, convicciones y recursos que articulan a diversos actores, lo cual le da sustento a sus trayectorias. En este sentido se señala que:

“Dentro de las coaliciones promotoras habrá un alto grado de acuerdo en los aspectos centrales de las políticas y un menor grado de acuerdo en los aspectos secundarios. Es más probable que se produzcan cambios o modificaciones en los aspectos secundarios que en los centrales o en las convicciones más enraizadas de las políticas públicas. Los cambios en el nivel central suelen ser resultado de perturbaciones en los factores no cognitivos externos al subsistema”. (Sabatier, 1993: 19-20. En Parsons, 1997: 227).

Estas coaliciones, asimismo, requieren de esfuerzos de coordinación importantes en torno a un tema que son capaces de movilizar en el tiempo, fundamentalmente siguiendo dos objetivos centrales:

- a) Alterar el comportamiento de las instituciones gubernamentales.
- b) Propiciar el cambio mediante el uso de instrumentos de orientación directos e indirectos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 27. En Parsons, 1997: 227).

De este modo, por tanto, se pueden distinguir, desde una perspectiva teórica, diversas tipos de configuraciones, esto es, organizaciones y/o acciones políticas coordinadas, tales como los grupos de interés, coaliciones promotoras o movilizaciones sociales.

Estas configuraciones se diferencian por las capacidades, recursos y costos que asumen en su intención de influir en las políticas públicas, incorporando o dejando ir a actores políticos y sociales de su conformación. Asimismo, es importante destacar que poseen lógicas particulares en el modo en que procesan sus acciones.

La eventual inclusión de actores, o su marginación (Perreault, 2010), es relevante para comprender los mecanismos a través de los cuales éstos ingresan o abandonan estas conformaciones colectivas, pues los grupos de interés (Olivos, 2015), por ejemplo, no requieren de alianzas para perseguir su fines, ni siquiera de acciones colectivas, aunque pueden ocuparlas según los objetivos que se planteen y las demandas del contexto.

Del mismo modo, actores individuales pueden ingresar o abandonar la coalición según negocien de manera específica con otro actor; o, incluso, los actores pueden pertenecer a varias conformaciones a la vez, sin mediar contrato alguno entre sus partes, sino que bastando el compartir un área de interés en común.

Si bien las coaliciones promotoras tendrían la mayor capacidad organizacional para incidir en la agenda política nacional, los conflictos también presentan otras

conformaciones de actores involucradas en un proceso macro de movilización social, que las contiene y también contribuye en su formación.

En este sentido, las conformaciones de actores que participan en movimientos sociales locales, nacionales o transnacionales, ocupan un rol central de definición del problema (Bonnerparth y Stopper, 1988: 135), debido a que son capaces de posicionar (*advocacy*) temas con un carácter de urgencia que el sistema político tarda más en hacer.

Este aspecto otorga un carácter político específico a los movimientos sociales que las coaliciones promotoras y los grupos de interés no poseen, en este sentido se sostiene que:

“El poder de los movimientos se pone de manifiesto cuando los ciudadanos corrientes unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales.” (Tarrow, 1997: 17).

Los movimientos sociales logran instalar incertidumbre, generando oportunidades políticas y provocar que las acciones colectivas emerjan del escenario cotidiano (Tarrow, 1997) en términos de las interrupciones o continuidades que puede generar en tanto en la definición del problema como en los caminos de solución que entrarán a la arena política de las políticas públicas.

Este espacio simbólico generado por los movimientos sociales, entendido como la generación de posibilidades políticas que no estaban presentes hasta ese momento, abre una oportunidad para el ingreso de nuevos actores, demandas y alianzas.

Otro tipo de conformación de actores, son las denominadas redes locales de políticas públicas, las cuales “se tratan de un fenómeno emergente y con características propias frente a otras formas de acción colectiva, como los movimientos y las organizaciones sociales, los grupos de elite política nacional o local, o las entidades institucionales” (De la Maza, 2012: 48).

Se definen como “espacios de movilización local que permiten ampliar las instancias disponibles para la participación e incidir en la gestión pública con sus demandas (...) que surgen en coyunturas políticas concretas” (De la Maza, 2012: 50-51).

Estas redes, sin embargo, para ser exitosas, requieren contar con capital social y político previo, así como mediadores políticos en el territorio (De la Maza, 2012). Asimismo, las redes de políticas públicas “enlazan y articulan a actores de distinta naturaleza, incluyendo a mediadores políticos, aunque con una marcada presencia de la sociedad civil organizada” (De la Maza, 2012: 49), elementos que no se encuentran en el caso de Pascua Lama

Estas redes surgen por el proceso de complejización y diversificación de la agenda pública, la creciente movilización e influencia de los intereses privados en la formulación de la política, y la fragmentación del Estado ante la transferencia de competencias y recursos al terreno subnacional e internacional.

Así entonces, se puede observar que las redes de políticas públicas requieren de ciertas condiciones para operar y que estas no se encuentran en el caso de Pascua Lama, debido a sus dificultades para generar resultados más allá de lo local. Asimismo, como se ha mencionado, un movimiento social no genera propuestas específicas ni se diferencian, muchas veces, a unos actores de otros.

Como se ha mencionado, un conflicto socio-territorial, puede poseer toda y cada una de estas conformaciones de actores (redes de políticas públicas, grupos de interés, coaliciones promotoras), sin embargo no todas ellas responderán a la pregunta de investigación, la cual es por qué algunos conflictos socio-territoriales llegan a influir en la agenda política a nivel nacional y otros no.

A continuación se desarrollarán algunos elementos analíticos sobre los conflictos socio-territoriales, con el fin de comprender el escenario en el cual las conformaciones de actores se desenvuelven.

2.3 Conflicto socio-territorial.

Como se ha mencionado, en este estudio resultan vitales dos variables de los conflictos. Por un lado se debe considerar que un conflicto tiene escalas territoriales, es decir, que sus características se pueden definir a partir de si su surgimiento es local, nacional o transnacional, así como que un conflicto avanza en el tiempo, es decir, que sufre de procesos de continuidad, cambio y disolución.

Así, por ejemplo, un conflicto socio-territorial puede tener carácter plenamente local o bien articularse a demandas nacionales o transnacionales. Un punto de conexión evidente entre construcción de agenda y conflicto es la disputa por la definición del problema, por tanto, por el control de la agenda, lo cual no ocurre sino a través de la interacción entre actores sociales y políticos en un escenario dado.

En este sentido, se puede señalar que “algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otras cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen” (Aguilar, 1993: 23).

Uno de los desafíos es pasar el argumento de lo particular a lo general, de modo que pueda considerarse como un asunto de interés público. Quiénes deciden, qué asuntos ingresan a la agenda, cómo se negocian y sancionan, son, como señala Aguilar (1993), una forma de analizar la calidad de la democracia en un país.

En un conflicto esta calidad se ve por definición dañada, generando un proceso en donde la disputa es lo central.

En este sentido, cómo han señalado los propios Cobb y Elder (1972, en Aguilar, 1993), un conflicto puede dilatar el proceso de conformación de la agenda. No obstante esto, en esta investigación se sostiene, por el contrario, en que es precisamente el conflicto aquel elemento central en la conformación de la agenda:

“la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información (...))” (Aguilar, 1993: 40).

Ahora bien, las diversas conformaciones de actores políticos que disputan la construcción de la agenda, para el caso de este estudio, surgen a propósito de un conflicto socioambiental, el cual altera el diseño institucional (Bebbinton, 2009), en el cual estos actores se desenvuelven.

En este escenario de conflicto, por tanto, son centrales los temas en disputa que tienen que ver con las desigualdades territoriales, en el sentido de los costos asociados al uso y acceso de los recursos naturales y sociales, así como de la carga socioambiental que uno u otro actor (local), deba soportar según su distribución en el territorio.

Este aspecto es importante para distinguir a los actores locales del conflicto de los foráneos, pues estos últimos no comparten la carga ambiental ni los eventuales impactos de los proyectos de inversión en sus localidades, pero participan igualmente de la conformación de actores, influyendo, como se ha mencionado, en la definición del problema, el control de la agenda y su avance hasta los objetivos definidos por éstos.

Desde otra vertiente, los grupos de interés se componen por los diversos actores que afectan o se ven afectados por el proyecto que está en el origen del conflicto. Estos grupos se ven anclados al territorio de manera directa debido a que participan de los costos socioambientales asociados al proyecto minero.

Esta organización política de los actores sociales que participan del conflicto, permite que un actor pueda participar de varias conformaciones y participar de varias reglas del juego, en donde algunas serán estructurales, mientras que otras

serán más dinámicas y/o flexibles ya sea se trate de la participación en un grupo de interés, una coalición promotora o un movimiento social.

Estas reglas del juego, dado que se trata de un conflicto de características territoriales, tendrán como marco a un conjunto de instituciones y normativas de planificación territorial, reglamentación ambiental y mecanismos de inclusión y exclusión de actores.

El grado de centralización o descentralización de la toma de decisiones (Parsons, 1997: 230) tendrá un rol relevante para describir el proceso a partir del cual la política pública sobre protección de glaciares tomará una trayectoria específica entre un conjunto de probabilidades.

De este modo, el análisis se realizará considerando un conjunto dinámico de variables que componen la conformación de coaliciones, grupos o movimientos sociales, así como las reglas del juego en las que se enmarcan, puesto que los actores, en primer lugar, pueden pertenecer a más de un colectivo (o a ninguno) así como, a su vez, pueden modificar sus opiniones u otorgar matices a la definición del problema específico central de la agenda.

En la búsqueda por describir y explicar, de manera exploratoria, el proceso a partir del cual un conflicto socio-territorial deriva en el diseño de una política pública, fundamentalmente a través de la definición de una agenda, se podrán distinguir a un conjunto de actores interactuando de manera dinámica y a diversas escalas (local, nacional, transnacional), que tendrán diversos recursos y capacidades, así como experiencias de éxitos y fracasos; asimismo, cumplirán diversas funciones que pueden estar más o menos cerca de los tomadores de decisión, lo cual hará variar su potencialidad de influir sobre el producto final de la político.

3. Metodología.

A continuación se describe el diseño metodológico elaborado para esta investigación. En primer lugar se describe el tipo de estudio, el cual se trata de un estudio de caso de carácter exploratorio. En segundo lugar se señala el enfoque metodológico que permitirá responder la hipótesis del estudio, y que se denomina rastreo de procesos. Finalmente, se mencionan las fuentes primarias y secundarias utilizadas en la investigación.

Tipo de Estudio:

Estudio de Caso de carácter Exploratorio: Los estudios de caso son una metodología que busca indagar de manera detallada en una entidad en particular, que puede referirse a diversas unidades de análisis, tales como personas, familias, países, regiones, entre otras (Hernández, 2006). En esta investigación el caso estará referido a un conflicto socio-territorial específico relativo al proyecto minero Pascua Lama.

En este sentido, este estudio de caso busca explorar diversas relaciones políticas presentes en la conformación de una agenda política, a partir de lo cual se hace posible la realización de inferencias causales.

Con el fin de explorar la incidencia de los conflictos socio-territoriales en la conformación de una agenda política ambiental, resulta necesario profundizar en el fenómeno a partir de una perspectiva metodológica que facilite esta indagación de manera detallada en sus variables políticas.

Dentro del conjunto de casos relevantes, tales como los conflictos mineros asociados a las compañías mineras Los Pelambres, Teck Carmen de Andacollo, Cerro Colorado, entre otros, que dieron origen a diversos conflictos locales, solo el caso de Pascua Lama tuvo como dimensión central del conflicto la conformación de una agenda política a nivel nacional, lo cual lo constituye como un caso de análisis fundamental para comprender las diversas variables políticas que pudiesen estar asociadas.

Criterios de Selección del Caso:

- Es un caso emblemático sobre conflictos socioambientales en el país, en términos del espacio ocupado en la agenda tanto de la prensa como de centros de estudio especializados.

Junto con el movimiento estudiantil, la planta de Agrosuper en la comuna de Freirina, la industria de Celco en la comuna de Valdivia, entre otros casos representativos de los conflictos en Chile, Pascua Lama ha logrado trascender en el tiempo y su territorio de origen.

- Vincula aspectos locales asentados en el territorio (impactos ambientales, movilizaciones sociales, entre otros), y aspectos de nivel nacional (política pública sobre protección de glaciares), e internacional.

En este sentido, cabe destacar que este caso presenta atributos propios de los conflictos socioambientales (presión sobre el territorio, disputa por los recursos naturales), además del debate sobre la protección de glaciares a nivel legislativo a nivel nacional, y el involucramiento de actores transnacionales que han utilizado este caso como un símbolo de la lucha contra la gran minería.

- Tiene variadas fuentes de información que permiten fortalecer la validez de los resultados. Dado el amplio despliegue de actores, escalas territoriales y más de una década de conflicto, el caso presenta una amplia diversidad de fuentes de información, tales como actores locales, nacionales o transnacionales, publicaciones, estudios académicos, estudios de servicios públicos, entre otros.

Rastreo de Procesos:

A través de la metodología denominada 'rastreo de procesos' (process tracing) se describirá y analizará al conjunto de comportamientos de los actores sobre la política de protección de glaciares, permitiendo inferir causalidades (Goertz & Mahoney, 2012), que den cuenta de la trayectoria del conflicto identificando decisiones políticas clave, hitos, conformación de agrupaciones de carácter político así como factores políticos determinantes en el nivel de incidencia.

Este enfoque metodológico busca encontrar relaciones causales entre fenómenos políticos. Se puede sostener, en este sentido que se usa para "encontrar correlaciones entre variables independientes (Xs) y resultados (Ys)" (Beach Brun, 2012:.1).

Un mecanismo causal, ahora bien, se puede definir como "a complex system. Which produces an outcome by the interaction of a nuber of parts" (Glennan 1996:52), lo cual involucre "attempts to identify the intervening causal process- the causal chain and causal mechanism- between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable" (George and Bennet 2005: 206-7, en Beach and Brun, 2012: 2).

Para esto se revisará la trayectoria del conflicto, desde su surgimiento hasta su estado actual, identificando los principales elementos que lo constituyen y que vinculan las variables definidas en la hipótesis de investigación.

I. Levantamiento de Información Primaria:

Se realizaron 17 entrevistas semi-estructuradas a actores clave a nivel nacional y local (Provincia de Huasco). Los actores entrevistados se encuentran detallados en las Tablas N°1 y 2, correspondientes a las entrevistas realizadas en la comuna de Santiago, Vallenar y Alto del Carmen.

Se seleccionó a los entrevistados según 3 criterios:

- I. Integrar alguna de las organizaciones relacionadas de manera directa con el conflicto derivado del Proyecto Pascua Lama.
- II. Haber investigado o documentado el conflicto en alguna de sus etapas.
- III. Tener algún vínculo con el conflicto a nivel local (comunas de Vallenar y Alto del Carmen) y nacional.

Las entrevistas realizadas se detallan en las siguientes tablas:

Tabla 1: Lista de Entrevistados en Santiago

Nombre	Organización	Fecha (2015)
Michael Roesch	Agencia de Cooperación Alemana	11 de agosto
Rodrigo Inzunza	Documentalista – periodista	21 de agosto
Lucio Cuenca	Observatorio Latinoamericano de conflictos ambientales	26 de agosto
Patricio Rodrigo	ONG Chile Ambiente	01 de septiembre
Estefanía González	ONG Greenpeace	15 de septiembre
Pamela Poo	ONG Chile Sustentable	24 de septiembre
Javiera Espinoza	ONG Terram	02 de octubre
Carolina Busco	Consultora especialista	18 de enero

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 2: Lista de Entrevistados en Vallenar y Alto del Carmen

Nombre	Cargo / Organización	Sector	Fecha (2015)
Juan Santana	Concejal de Vallenar (alcalde de Vallenar entre los años 1992 y	Vallenar	25 de noviembre

	2008)		
Víctor Isla	Locutor radial y ex funcionario área social del municipio de Alto del Carmen	Vallenar	27 de noviembre
Macarena Salinas	Dideco municipio Vallenar	Vallenar	26 de noviembre
Juan Cortés	Concejal de Vallenar	Vallenar	25 de noviembre
Gabriela Concha	Encargada Territorial municipio	Vallenar	26 de noviembre
“Vecino” ¹	Ambientalista / Cultura	Vallenar	26 de noviembre
Valeska Urqueta	Ambientalista	Alto del Carmen	27 de noviembre
Melany Páez	Encargada Pueblos Originarios municipio	Alto del Carmen	27 de noviembre
Andrea Olquín	Encargada área social municipio	Alto del Carmen	27 de noviembre
“Vecina”	Ex funcionaria de Barrick	Alto del Carmen	27 de noviembre

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de codificación consistió en distinguir tres elementos de los discursos: (i) elementos de la agenda política; (ii) hitos políticos, decisiones, repertorio; y (iii) actores centrales.

Cabe mencionar que, aún cuando se entrevistó a personas específicas y no al planteamiento oficial de la organización, para efectos de redacción de los

¹ Solicita no mencionar su nombre ni su cargo.

resultados, se utilizará el nombre de esta última en las citas con el fin de facilitar la identificación de los actores en el relato.

II. Fuentes de Información Secundaria:

Se revisaron estudios realizados por servicios públicos, académicos y consultores especializados en el área de estudio. La tipología de fuentes utilizadas es la siguiente:

- a) Investigaciones y Estudios: Se revisaron estudios de las principales organizaciones no gubernamentales relacionadas con el ámbito medioambiental, fundamentalmente de Chile Sustentable, Terram y Chile Ambiente.
- b) Prensa: Se revisaron fuentes de prensa a nivel nacional y local correspondiente a los años en donde existieron hitos relativos al conflicto, fundamentalmente del año 2005.
- c) Proyectos de Ley (en especial el proyecto de ley sobre valoración y protección de glaciares).
- d) Estudios de Impacto Ambiental del Proyecto minero Pascua Lama. En este sentido, se hizo una síntesis del ámbito relativo a la Participación Ciudadana de estos estudios con el fin de determinar la perspectiva local en dichos escenarios.
- e) Reportes de Sustentabilidad de la empresa Barrick Gold, en específico del proyecto Pascua Lama.
- f) Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial (regional y comunal).
- g) Con estas fuentes de investigación se pudo rastrear elementos clave que permitieran contextualizar los relatos otorgados por los entrevistados, así como precisar fechas, actores y decisiones de carácter político.

Las principales dificultades metodológicas consistieron en acceder a informantes calificados que no permitieron ser entrevistados debido a desconfianza con respecto a la investigación, específicamente a su rol ideológico y su eventual participación en el desarrollo del conflicto, al poder ser utilizado por actores opositores a éstos.

4. Resultados.

Los resultados de esta investigación muestran que las coaliciones promotoras son relevantes para sostener las creencias fundamentales sobre el conflicto a lo largo del tiempo, pero no son el único mecanismo para traspasar la agenda del nivel local al nacional ni para influir en la agenda política a nivel nacional.

Son, además, actores políticos específicos aquellos que facilitan e inciden de manera directa en la definición del problema y en su control, tanto a través de escalas territoriales como a través del tiempo.

En este sentido, se puede sostener que tanto las coaliciones promotoras como actores políticos específicos son necesarios para que un conflicto socio-territorial logre influir en la agenda política nacional, de modo que actores políticos institucionales como extra-institucionales cumplen roles fundamentales durante la trayectoria del conflicto. Los primeros a través de su influencia, conocimiento experto y capacidad de decidir, mientras que los segundos, a través de un conjunto de repertorios de movilización social y coordinación de acciones que logran, finalmente, mantener en el tiempo un conjunto de creencias sobre los fundamentos, las causas y consecuencias del conflicto.

De este modo, los resultados mostrarán no solo la participación e interacciones de diversos actores que participan en las coaliciones promotoras, sino que aquellos actores y momentos clave en donde la agenda es intervenida.

Serán, pues, actores individuales como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Agrupaciones Medioambientalistas, Partidos Políticos,

entre otros, aquellos que operarán de manera directa y decisiva para que este conflicto socio-territorial haya logrado influir en la agenda política nacional.

4.1 Etapas del Conflicto.

En este apartado se describen de manera detallada las principales etapas por las que atraviesa el conflicto en función de sus hitos en la agenda política. La primera etapa, denominada “del malestar local a las primeras protestas” tiene como hitos centrales a los dos estudios de impacto ambiental presentados por la empresa, los cuales derivarían en las primeras toma de posición en relación al proyecto y en el origen de algunas de las alianzas más relevantes en la trayectoria del conflicto. Asimismo, comienzan a articularse los elementos centrales de los discursos, creencias y explicaciones sobre el conflicto.

Una segunda etapa, denominada “ampliación de la oposición a Pascua Lama”, describe el período en el cual el conflicto escala a nivel nacional e internacional, desplegando el mayor repertorio de protestas y actores, quienes buscan por primera vez posicionar la defensa de los glaciares en la agenda política de manera directa.

La tercera etapa, denominada “institucionalización del conflicto”, desarrolla la incidencia de actores medioambientalistas de carácter técnico, político y administrativo, quienes influyen de manera determinante en el proyecto de ley de protección de glaciares.

Finalmente, se muestra de manera sintética, a través de tablas y una ilustración, los principales elementos del proceso con el fin de facilitar la comprensión del mismo.

A. Etapa 1. Del malestar local a las primeras protestas.

Esta etapa se caracteriza por generar la primera coalición promotora, la cual está compuesta por actores locales que ven en Barrick Gold una amenaza para el

territorio. Se comienza a formar, a su vez, los primeros elementos del núcleo de la creencia de la coalición, lo cual alude a que Pascua Lama es un proyecto contaminante al cual la comunidad organizada debe oponerse. Según se sostiene por parte de los entrevistados, a fines de los años noventa aparece la preocupación local por la eventual contaminación del río Huasco a raíz del tratamiento industrial del oro por parte de Barrick Gold. La protección de los glaciares no son parte de las preocupaciones de las personas del valle en este momento y el proyecto minero es visto como algo positivo por parte de la población, por cuanto podría contribuir a disminuir los altos niveles de cesantía

A partir de la presentación del primer estudio de impacto ambiental, el día 3 de agosto del año 2000 (siendo aprobada por la Comisión Regional de Medio Ambiente de la Región de Atacama el 2001, según información de la Biblioteca del Congreso Nacional), surgen en las localidades aledañas a la proyectada instalación del proyecto las primeras inquietudes sobre la eventual alteración del uso y acceso a los recursos, fundamentalmente al agua, la cual podría ser contaminada por el proceso minero.

En este sentido se señala que:

“Hasta que la comunidad local empieza a observar el proyecto advierte la presencia de los glaciares. Parte del conocimiento local es que los viejitos de la zona que lo conocen porque suben a las veranadas, hay crianceros. Le llaman bancos perpetuos (...). Recuerdan una sequía de los años 60, en donde los ríos nunca se secaron porque este tipo de glaciares funcionan de manera contracíclica, cuando hay más calor sueltan más agua” (OLCA).

Se puede apreciar en la cita que OLCA se integra a la comunidad relevando la memoria social y a los actores locales, destacando el equilibrio territorial presente en los recuerdos de las personas. Este punto es clave para comprender por qué esta organización no gubernamental mantiene su estrategia política anclada en el territorio, generando redes locales de apoyo e incidiendo de manera relevante en el control de la agenda.

Conceptos tales como drenaje ácido de mina, fueron los que se comenzaron a oír en la zona como parte de los efectos del trabajo minero. Procesos de “desinformación deliberada” (OLCA), surgen en distintos frentes en relación a Pascua Lama, preocupando a la población fundamentalmente en torno a la contaminación, uso y acceso al recurso agua.

La vida cotidiana de las comunidades poco a poco se ve afectada por la presencia de la empresa y su posible afectación a los glaciares y al agua en general. Va tomando forma, por tanto, lo que posteriormente se transformará en el centro de las creencias políticas sobre el proyecto:

“La conversación número uno antes era nos vamos a quedar sin agua y se va a contaminar todo con cianuro”. (Concejal de Vallenar).

Esta preocupación se plasmó a través de las observaciones del primer y segundo Estudio de Impacto Ambiental, el cual requiere de participación ciudadana como parte de su diseño. En ambos procesos, la preocupación por el territorio, el agua y el daño a los glaciares es visto como una intervención en la vida de las personas que habitan el valle, en términos de la modificación de la economía primaria y de subsistema se caracteriza por un fuerte apego a la relación tierra como base de la identidad, por lo cual la amenaza de la contaminación sobre los recursos naturales y la posibilidad de modificar la forma de vida se vuelve una preocupación central.

Según señala una experta en el sector, es posible comprender la importancia del proceso a nivel sociocultural:

“Barrick entonces se comprende como un intruso desde múltiples perspectivas socio-culturales: impone la formalidad asociada al derecho de propiedad; define límites en un territorio libre; y contamina esa fuente vital. Esto no transgrede la noción identitaria de igualdad, ya que todos los habitantes de los valles son igualmente vulnerables frente a esta empresa, cuyos poderes se reflejan en los entrevistados mediante una sensación de pequeñez e incapacidad de alterar el orden de las cosas (Consultora especialista).

Cabe destacar, en este sentido, que la compañía ya en el año 1996 había bloqueado caminos públicos utilizados por crianceros locales.

El año 2004 se ingresa el segundo Estudio de Impacto Ambiental, el cual es aprobado por la COREMA el 2006 (Biblioteca del Congreso Nacional), en donde la comunidad realiza diversas observaciones en el marco del proceso de participación ciudadana, fundamentalmente desde personas naturales y Juntas de Vecino, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3: Participación Ciudadana, Segundo Estudio de Impacto Ambiental

Tipo de organización	Cantidad de observaciones
Persona	73
Juntas de Vecino	14
Unión Comunal	5
Asociación de Agricultores	16
Comunidad Agrícola	2
Club Deportivo	11
Agrupación Cultural	10
Iglesia Católica	5
Comunidad de agua	44
Comité de agua potable rural	3
Sindicato de trabajadores	13
Comité de productores	11
Asociación gremial de turismo	8

Concejo municipal	2
Grupo ecológico	2
Comunidad indígena	5

Fuente: Elaboración Propia

Los principales temas tratados en estas observaciones son relativos a eventuales daños y afectaciones a la naturaleza y a la calidad de vida, fundamentalmente en los siguientes componentes ambientales:

- Agua
- Glaciares
- Material Peligroso
- Caminos
- Flora y Fauna
- Territorio.

Como se puede apreciar, la protección de glaciares aparece como un elemento a nivel local, constituyéndose poco a poco como un elemento clave en la definición del problema.

En este punto cabe destacar el ingreso del primer actor político relevante, el cual marcará tanto la definición del problema (el daño a los glaciares) como el carácter local del conflicto. Se trata de la participación del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, quienes sostienen:

“El año 2000 ingresa OLCA compartiendo con las organizaciones del territorio y también internacionales (...) Buscamos que las comunidades puedan atraer recursos, alianzas e incidir políticamente para desequilibrar hacia su favor el proceso” (OLCA).

Un segundo nivel de creencias es promovido desde OLCA en relación con la comunidad. Esta creencia alude a que las preocupaciones sociales sostenidas por las comunidades locales deba incorporar una dimensión propiamente política.

En este sentido, un Concejal local señala que:

“Desde el momento en que la empresa se instaló se le vio como un enemigo al medioambiente. Porque no informó de la intervención en sí. Hicieron el lobby respectivo con autoridades y en ministerio, pero no con la comunidad. Lo único que decían era que iba a haber más empleo en un período de gran cesantía (...) El Consejo de Defensa surge como una respuesta a Pascua Lama. Son organizaciones a nivel provincial. Agrupa a distintas sensibilidades”.

Se puede apreciar en esta cita que se instala en la creencia de las comunidades la idea de la empresa como “enemigo del medioambiente”, y se justifica en criterios técnicos: “no informó de la intervención en sí” e “hicieron lobby”.

En segundo lugar, se observa que estas creencias, además del trabajo realizado por OLCA, inciden en la conformación de una coalición promotora surgida en relación directa a las preocupaciones locales.

Esta matriz, por tanto, contribuye al despliegue de un conjunto de organizaciones que toman posición en contra del proyecto, en este sentido señala un estudio realizado por Bourguignat y Ramírez (2006), que los principales opositores al Proyecto en esta etapa son la iglesia, fundamentalmente a través de las comunidades cristianas de base, los agricultores, la Junta de Vigilancia del Valle del Huasco, la comunidad agrícola Los Huascoaltinos, Concejales, ONG’s tales como Océana, el Instituto de Ecología Política. Todos ellos confluyen en la organización denominada Consejo de Defensa del Valle del Huasco. La consigna de todos estos actores es “No a Pascua Lama”.

A nivel de comunidades indígenas la inquietud es similar:

“Una de las principales preocupaciones de quienes se oponen a este proyecto es el potencial impacto sobre la disponibilidad de recursos hídricos en todo el Valle del Huasco, especialmente por la afectación de los glaciares de hielo y de roca cercanos al proyecto (...) adicionalmente, esta comunidad considera que los territorios pertenecientes a la Estancia Chañarcillo y Chollay están usurpadas

desde hace varias décadas por particulares que transfirieron sus títulos de propiedad a la empresa minera” (Sergio Campusano, presidente huascoalinos (Campusano, 2011: 93).

Así las cosas, dentro de las principales críticas al proyecto se encontraban los siguientes elementos: (i) alteración de caudales; (ii) riesgo de contaminación por relaves; (iii) aceleramiento en el proceso de derretimiento de los glaciares.

Posteriormente surge un proceso de faltas cometidas por Barrick Gold a la Resolución de Calificación Ambiental (etapa final del Estudio de Impacto Ambiental), entre los que se encuentran: (i) extracción de agua en lugares no autorizados; (ii) polvo en suspensión con impacto en glaciares; (iii) intervención de cauces naturales, lo que afecta el convenio 169 de la OIT, la ley indígena, la ley de bases del medioambiente, además de los diversos estándares internacionales de regulación minera y de comercio internacional.

La preocupación por el daño a glaciares produce que la empresa proponga un Plan de Manejo de Glaciares que conlleva el moverlos a una zona segura, lo cual queda incorporado en las observaciones del Estudio de Impacto Ambiental. Este Plan no es aprobado por la Dirección General de Aguas debido a deficiencias técnicas.

En este contexto, los glaciares comienzan a volverse un ícono que expresa el mal manejo social y ambiental por parte de Barrick Gold y que, además, logra formar parte del imaginario sobre la relación entre minería y medioambiente, lo cual queda graficado en la exposición mediática posterior:

“La empresa señaló que la disminución en el agua era por el cambio climático. Pero esto fue rápido en un año. Eso lo testimonia la gente del valle”.(Documentalista).

La poca credibilidad que comienza a adquirir la empresa se ve reforzado por el constante proceso judicial que enfrentan frente a actores de la comunidad, en donde “se destacan siete procesos sancionatorios impuestos por la COREMA de

Atacama, Superintendencia del Medio Ambiente y SERNAGEOMIN” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016: 2).

El conflicto también se desenvuelve, además del espacio jurídico abierto, con despliegues simbólico-dramáticos en el espacio público, alterando el diario vivir de la comunidad local y posicionando la defensa del valle y la protección de los glaciares como el elemento central del conflicto, tal como se describe a continuación:

“El 2003 a partir de denuncias desde el OLCA y la revista pastoral popular, hay una iglesia comprometida, es toda la iglesia de la región que es una herencia del obispo Aristía, que tuvo harta relevancia contra la dictadura. Es una iglesia católica involucrada con los sectores populares y rurales de atacama. Ellos desde el inicio estuvieron involucrados en este conflicto. Uno de los gestos o huellas de esta etapa es un mural en la iglesia de alto del Carmen que se construye como una decisión colectiva y que grafica la amenaza. Hoy está borroso pero se mantiene. Esto es el 2003. (OLCA).

La imagen que se observa a continuación es un mural que describe la actividad minera y la destrucción del valle del Huasco producto de las operaciones mineras. Este mural se encuentra en la torre central de la iglesia católica de la comuna de Alto del Carmen. En el interior se encuentran carteles en alusión al derecho a tener agua y en contra de Pascua Lama.

Ilustración 3: Mural Iglesia Comuna Alto del Carmen



Fuente: registro propio.

A partir del año 2004 además de la comunidad indiferenciada, es la Junta de Vigilancia la que se manifiesta en contra del proyecto, demostrando la afectación a la agricultura. Este ingreso supone la articulación entre actores de diverso estrato socioeconómico en la zona.

Posteriormente, sin embargo, la Junta de Vigilancia abandona la oposición, quedando en un plano de neutralidad frente al proyecto, lo cual, según la investigadora Urquidí (2008) tiene un gran impacto a nivel local puesto que:

“el cambio de posicionamiento de los grandes agricultores locales supuso un antes y un después en el esquema de poderes” (Urquidí, 2008: 1).

Este escenario dividido se complementa con un proceso significativo para la zona, en el cual existe la tensión de dos elementos fuertes en la agenda, por un lado la necesidad de generar empleo y, por otro, la protección ambiental, en este sentido se sostiene que:

“El tema clave es la cesantía. Ha debatido en la agenda con el conflicto durante mucho tiempo. Es clave, para entender el proceso a nivel local, que es una zona

minera, con cultura minera, por lo cual no participa de manera activa en los debates contra el desarrollo minero”. (Concejal Comuna de Vallenar).

De este modo, a través de esta definición de la agenda local se buscó anclar el proceso a escala territorial. Se puede sostener que en este momento todos los actores políticos a nivel local y nacional estaban de acuerdo con Pascua Lama, en la medida que cumplieran con la normativa nacional, lo cual permitió la generación de organismos en defensa del territorio extra institucionales.

En este punto cabe destacar una serie de actividades realizadas por Barrick Gold para lograr insertarse en la comunidad a nivel local, entre las cuales destacan:

- Instalación de oficina de Barrick Gold en la comuna de Alto del Carmen.
- Apertura de plazas de trabajo.
- Mejoras en el camino que une Alto del Carmen y San Félix.
- Apoyo a iniciativas locales (deportivas, productivas y sociales).
- Capacitación a trabajadores.

Con todo, esta etapa se caracteriza por configurar el conflicto a nivel local, generando una coalición promotora centrada en la creencia fundamental de que Barrick Gold es una empresa contaminante, y en donde la protección de glaciares comienza a instalarse como protagonista de la agenda.

Asimismo, se aprecian dos elementos políticos relevantes: el primero es el ingreso de OLCA, lo que permite definir el problema con mayor claridad así como las posiciones políticas, así como anclar el conflicto a escala territorial local, y la separación de la Junta de Vigilancia de la coalición promotora local, generando una gran pérdida de poder y capacidades para esta última.

A continuación se presenta una síntesis de la etapa en términos de las principales creencias de la coalición:

Tabla 4: Creencias Coalición Promotora Local

Sistema de Creencia			
	Ontológicas	Compromisos básicos	Factores Causales
Coalición Local	<p>La afectación al agua es irreparable para el valle</p> <p>Los principales afectados, y los protagonistas del conflicto, son la comunidad local</p>	<p>Barrick Gold es el principal culpable del daño ambiental</p> <p>Los servicios públicos han cumplido parcialmente su rol</p> <p>La cesantía es un tema importante para las personas</p>	<p>El proyecto Pascua Lama causa problemas de acceso a recursos</p> <p>Barrick Gold no cumple normativa ambiental</p> <p>Barrick Gold miente</p>

Fuente: Elaboración propia.

B. Etapa 2. Ampliación de la oposición a Pascua Lama.

En esta etapa se observa que el conflicto logra congregarse a actores de diversas escalas territoriales, poniendo a la protección de glaciares como el elemento central de la agenda. El conflicto deja de ser un asunto propiamente local para volverse un interés colectivo más amplio en donde actores culturales, políticos, sociales, entre otros, participarán de diversos modos, generando un gran repertorio de acciones tales como marchas, protestas, presencia en medios de comunicación.

Esta ampliación marca la transformación en la configuración de actores, en donde la coalición promotora verá enriquecida sus creencias en torno al conflicto, así

como asumirá un rol específico en un escenario más amplio de movilización social contra Pascua Lama.

Pues bien, según indica el líder indígena local Sergio Campusano, el Proyecto se hace conocido a la opinión pública el año 2003, en donde la ciudadanía expresa su malestar a través de procesos de participación ciudadana del primer Estudio de Impacto Ambiental, reclamaciones ante la Comisión Nacional de medioambiente y tribunales de justicia.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, los posibles daños al medioambiente, fundamentalmente al agua, se vuelve un tema de debate cotidiano de las personas de las comunas de Alto del Carmen y Vallenar.

Sostiene una entrevistada en este sentido que:

“el cura era jugado, dejaba tener reuniones en la iglesia – es lo que haría cristo, decía -. Se han articulado muchas redes a través de la cultura: manu chao, okupa de España, artistas y eventos en Santiago”. (Ambientalista local).

Como parte del repertorio de protestas se realizan misas en el río para simbolizar la defensa del agua, en donde se habla de valle como la “creación de Dios”. (Ambientalistas locales).

En este escenario, se comienzan a articular redes de apoyo que van más allá del espacio local, fundamentalmente en la ciudad de Santiago. El trabajo de OLCA, asimismo, comienza a tener mayor visibilidad y el ambiente cultural y académico con interés en el medioambiente comienza a producir contenidos, tales como el texto “el exilio del cóndor”, documentales y declaraciones públicas.

Del mismo modo, surgen agrupaciones específicas para enfrentar este tema. Algunas de las principales redes nacionales² que se generan a través de la ciudadanía son:

² Salinas, Bárbara (2007): Tesis para optar al grado de Geógrafa. Implicancias Territoriales del Conflicto Pascua Lama. Valle del Huasco. Región de Atacama. Pág. 80. Universidad de Chile.

- Colectivo Resistencia para apoyar las actividades de las organizaciones del Valle, compuesto por aproximadamente 30 jóvenes que viajan desde Santiago
- Frente Ciudadano de Acción Antipascualama de Santiago.

Ilustración 4: Protestas contra Pascua Lama



Fuente: prensa gráfica callejera, 2011

El fortalecimiento de la red local se complementa con la red transnacional a través de la cual se incorporaron organizaciones de Canadá, como Miningwatch, el Observatorio Latinoamérica, Iniciativa Halifax, también de Canadá, entre otras organizaciones de carácter ambiental de países tales como Perú, Australia, Papúa y Nueva Guinea, todos ellos en donde Barrick Gold posee proyectos extractivos.

Otras organizaciones internacionales que se integran a la coalición son:

- Grupo de acción Antipascualama, en Montreal.
- Grupos anti - Barrick en Toronto.

La presencia de estas agrupaciones viene a conformar redes transnacionales de apoyo, las cuales junto a las coaliciones promotoras y las redes de políticas

públicas, son relevantes en el posicionamiento de la agenda a nivel local, nacional y transnacional.

No obstante, existe una amplia dispersión del problema central de la agenda, surgiendo diversas aproximaciones según cada uno de las conformaciones de actores. Esta diversidad de aproximaciones, sin embargo, mantiene un núcleo de creencias y una imagen en común: contaminación y glaciares.

El informe Corpwatch señala sobre Barrick, en mayo de 2007, que: “se caracteriza por la destrucción del medio ambiente, la corrupción política, las luchas comunitarias, los abusos contra los derechos humanos y el consumo de cantidades enormes de agua (...) confirman estas acusaciones, la decisión del gobierno de Noruega de deshacerse de las acciones que tenían en Barrick (equivalentes a 140.5 millones de euros), a través de su ministerio de finanzas. Ello le fue también recomendado por el tribunal ético del fondo de pensiones, cuya justificación fue los “severos daños ambientales” que provoca mundialmente la compañía” (Larraín, 2011: 10).

Según señala en su estudio la citada Larraín, también se acusa a Barrick Gold de promover la desinformación, corrupción económica y política, pagar para traspasar opositores en aliados, como con la Junta de Vigilancia del río Huasco, a quienes se le habría pagado 60 millones de dólares, en cuotas anuales de 3 millones de dólares, financiamiento a la Fundación Teletón, Un Techo para Chile, logrando declaraciones positiva. La desinformación fue por ejemplo al decir que los glaciares se derretirían en forma natural (2011: 11).

En este sentido, Urkidi (2008) señala que “el caso de Pascua Lama es un ejemplo paradigmático de estrategia internacionalista dentro de los movimientos anti-mineros” (2008:2).

Diversos problemas internacionales y generales asociados a la minería y Barrick Gold se articulan con las preocupaciones y demandas expresadas a nivel local durante estos últimos años. En marzo 2005, por ejemplo, se realiza la primera

marcha en contra de la empresa en Vallenar, durante la realización del segundo Estudio de Impacto Ambiental.

Durante esta etapa de distanciamiento el actor colectivo denominado Asamblea por el Agua de Huasco Alto reemplaza al Consejo de Defensa del Valle del Huasco, el cual va disminuyendo su presencia y queda reducida territorialmente a una organización de Vallenar. En algunos momentos, no obstante, esta organización logró articularse a organizaciones de sectores aledaños que también se enfrentaban a procesos de conflictos socio-territoriales, tales como Freirina y Punta Alcalde.

No obstante lo anterior, si bien a nivel nacional y transnacional la agenda estaba definida en torno a la protección de glaciares, a nivel local la tensión cesantía/medioambiente aún persiste.

En este sentido, un entrevistado sostiene:

“Se ocupó mucho la radio para ir contra Agrosuper (...) Nos decían que los que participábamos en las marchas contra Agrosuper eran marihuaneros, flojos, feos”. (Ambientalista local).

En Santiago, por su parte, las campañas de apoyo se realizan durante este período de tiempo contra Pascua Lama pero también contra celulosa Arauco en Valdivia, a raíz del daño contra el río Cruces.

Para Urkidi (2008), a través de su estudio específico sobre Pascua Lama, las alianzas nacionales e internacionales “propiciaron un mayor acceso a los medios de comunicación que, junto con los conocimientos adquiridos en la práctica activista, supusieron un aumento de poder (empoderamiento) de la comunidad local” (2008:1).

El año 2004 las “organizaciones opositoras al proyecto, mandaron una carta al presidente Ricardo Lagos y al parlamento para explicar su rechazo al proyecto (...)” (Larraín, 2011: 14)

Según sostienen los entrevistados, por su parte:

“Después hay un proyecto de ley de Girardi, otro de Horvats, que eran bastantes moderados, con base en el Pacto de Chagual, es del 2006 y agarra fuerza con todo el tema de Pascua Lama. Ese proyecto se truncó en el Senado, no tenía apoyo” (Chile Sustentable).

El conflicto ciertamente ha rebasado el nivel local a través de la incidencia de diversos actores nacionales e internacionales que ven en el conflicto de Pascua Lama una plataforma para expresar sus intereses, motivaciones y estrategias, articulando coaliciones promotoras y redes transnacionales de defensa, quienes ven la defensa de los glaciares y la oposición a Barrick Gold (incluso más allá de Pascua Lama), como los temas centrales de la agenda.

En términos del posicionamiento del tema en la agenda política, se aprecia que la candidatura de Michel Bachelet incorpora el tema en su discurso.

“Con el fin de visibilizar este tema en la agenda política, y en el contexto de las campañas presidenciales durante 2005, las organizaciones medioambientales y ecologistas incluyeron la protección de los glaciares como una de las principales demandas ambientales a los candidatos a la presidencia a la república, expresados en el documento “Agenda Ambiental de ONG Ecologistas y Ambientalistas: prioridades para el período 2006-2010”. Luego de entregadas y explicadas estas demandas a todos los candidatos a mediados de 2005, se logró concretar con Michelle Bachelet en el mes de octubre, un acuerdo programático específico de 10 compromisos para la sustentabilidad ambiental del desarrollo nacional, denominado Acuerdo de Chagual, el que fue oficializado el 21 de noviembre de 2005 en el jardín botánico Chagual en la ciudad de Santiago” (Larraín, 2011: 151).

Paralelamente, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, en las cuales competían los candidatos Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, el Partido Comunista define su apoyo a Bachelet teniendo como uno de los puntos sobre la mesa a la protección de los glaciares.

Así las cosas, los puntos clave del Pacto de Chagual ocupan la agenda ambiental, en donde el cambio climático y el desarrollo minero tienen como punto de referencia o ejemplo el caso de Pascua Lama.

Tanto el Acuerdo de Chagual como la disposición del Partido Comunista para apoyar a la candidata presidencial Bachelet, son los hitos de este período, por sobre el conjunto de manifestaciones y movilizaciones sociales, puesto que en términos políticos, estos hitos logran institucionalizar la agenda derivada del conflicto y procesar sus diferencias en instancias tecnocráticas.

A nivel local, de manera paralela, las redes de apoyo van perdiendo coordinación con los actores sociales, de modo que el nivel de incidencia disminuye. Esta pérdida de racionalidad técnica deja espacio para expresiones simbólico-dramáticas propias del espacio público, tales como la escena descrita como heroica del sacerdote de Alto del Carmen que sale y se para solo en el camino frente a los camiones de Barrick. (OLCA).

En términos de la conformación de actores y coaliciones, se observa que la coalición promotora ampliada va dando paso a una coalición más acotada en cuanto a sus creencias y objetivos, así como en términos de la escala territorial en la que opera.

Este punto es crucial en el proceso ya que desde este momento los organismos locales dejan de participar en el proceso institucional y legislativo, dando protagonismo a nuevos actores, especialistas en defensa de intereses medioambientales, tales como Chile Sustentable, Terram, Greenpeace y Chile Ambiente.

De este modo, a continuación se puede apreciar una síntesis de las creencias de esta coalición promotora:

Tabla 5: Creencias Coalición Promotora Ampliada

Sistema de Creencia			
	Ontológicas	Compromisos básicos	Factores Causales
Coalición Ampliada	<p>Existe una crisis ambiental global</p> <p>El acceso al agua está siendo amenazado a nivel local, nacional y transnacional</p> <p>Todos los actores son igualmente válidos</p>	<p>Defender el agua de la localidad, el país y el mundo</p> <p>Todos los repertorios de acciones en contra del proyecto son legítimos</p> <p>Oponerse al proyecto en Chile y a la empresa en el mundo</p> <p>Las vías institucionales y extra institucionales son caminos válidos</p>	<p>La minería causa problemas ambientales</p> <p>Las soluciones globales pueden contribuir a soluciones locales</p> <p>La presión debe ser ejercida en todos los niveles y por diversos actores</p> <p>Las causas no son necesariamente políticas</p>

Fuente: Elaboración propia

C. Etapa 3: Institucionalización del conflicto.

Esta etapa se caracteriza por la institucionalización del conflicto a través de organismos políticos y técnicos, en donde predominará la escala nacional como nivel de interacciones de actores que disputan la agenda.

La conformación de actores tendrá, por tanto, una nueva coalición promotora cuyas creencias, a pesar de mantenerse a nivel de su corazón “core”, sufre drásticos cambios a nivel secundario y terciario, en donde predominarán valores procedimentales (legales, técnicos), así como políticos a nivel formal, por sobre las preocupaciones locales en relación al uso y acceso a los recursos naturales, lo cual había estado presente en las etapas anteriores.

Los actores de las escalas territoriales locales y transnacionales, en términos de su incidencia en la agenda, pierden la capacidad que poseían en las etapas anteriores debido a que las coaliciones que integraban desaparecen. El escenario institucional quedará marcado, entonces, por el proceso de realización de una política nacional y un proyecto de ley sobre la protección de glaciares que dará origen a una nueva coalición.

En esta etapa, según se infiere de las entrevistas realizadas, la coalición promotora local deja de existir, lo cual se refleja en que las temáticas medioambientales y en particular la defensa de los glaciares, desaparecen del debate público y privado, tanto de las comunas de Vallenar como de Alto del Carmen.

La coalición promotora ampliada, en tanto, también desaparece del escenario público y de la arena política, producto, principalmente, de su pérdida de coordinación con los actores locales, por lo cual su política de defensa medioambiental no encuentra anclaje territorial ni grupos específicos de los cuales ser colaboradores.

En esta etapa aparecen actores técnicos y político institucionales del área medioambiental tales como Chile Ambiente, Chile Sustentable, Terram, Greenpeace, quienes realizarán una labor técnica y política (asesorías, lobby), además de un conjunto de diputados que promoverán la mencionada ley.

Mientras la movilización social y, en general, los actores extra-institucionales de las etapas anteriores dejan de operar como coalición, comienza a surgir un acuerdo a nivel institucional entre actores del gobierno central y de las

organizaciones no gubernamentales señaladas, conformando una nueva coalición promotora.

Una síntesis del acuerdo institucional, en este sentido, se puede apreciar en el siguiente texto:

“(…) luego de la aprobación gubernamental del proyecto Pascua Lama, organizaciones ecologistas encabezadas por Chile Sustentable y agricultores reunidos en su asociación gremial, la Sociedad Nacional de Agricultura presentaron en 2006 al gobierno de la época, un proyecto de Ley para la Protección de Glaciares (...) el gobierno de Michelle Bachelet no lo envió a tramitación al Congreso Nacional (...) Adicionalmente el gobierno creó dentro de la institucionalidad a cargo de los recursos hídricos –la Dirección General de Aguas- una Unidad de Glaciología y Nieves, con el mandato de iniciar la elaboración de un inventario oficial de los glaciares existentes en el territorio nacional. Finalmente el año 2008, el gobierno redactó y puso en vigencia una Política para la Protección y Conservación de Glaciares en el marco del Plan de acción frente al cambio climático” (Larraín, 2011: 37).

A nivel legislativo, según mencionan los entrevistados, se genera el proyecto de ley solicitado por la entonces presidenta Michelle Bachelet. Se trabajó con un grupo de expertos encabezados por Sara Larraín, reconocida medioambientalista, además de la Sociedad Nacional de Agricultura y el C.G. Militar. Se representa a los glaciares, según indica Chile Sustentable, como un seguro hídrico nacional, más allá de su valor paisajístico o patrimonial.

Lo central de esta etapa, sin embargo, es que la protesta a nivel local pierde fuerza y sus demandas se alejan cada vez más de la vía político-institucional, separando, asimismo, el repertorio de acciones y el sentido de cada una de estas acciones.

Mientras que para la escala local el significado de los glaciares, es decir, sus creencias en torno a éstos, sigue siendo la defensa del agua, el daño ambiental, las mentiras y engaños de Barrick Gold, el daño a la agricultura y los pueblos

originarios del sector, entre otros, para la escala nacional se torna un tema sobre el tipo de desarrollo que debe tener el país y su institucionalidad ambiental; a escala internacional, por su parte, sobre la defensa del medioambiente y las malas prácticas de la industria extractiva en el mundo

El año 2014 los actores administrativos institucionales logran que la presidenta Bachelet anuncie la ley de protección de glaciares. En este escenario surge la figura del Diputado Daniel Melo quien, junto a Greenpeace, elabora un proyecto de ley y genera la denominada “Bancada Glaciar”, compuesta por un grupo de 11 diputados de diversas orientaciones políticas.

Según sostiene Lucio Cuenca de OLCA: “Lo que hacen [el sistema político formal encabezado por la presidenta], es que tienen actores de ONG ambientales como aliados, son como sus asesores técnicos y políticos. Ha estado Terram, Chile Sustentable, Greenpeace, que no se vinculan con las organizaciones del territorio, su gestión es de oficina, de lobby, que tiene algo de valor pero tendría más si se vinculara con las comunidades. Pero claramente la música la pone el gobierno”.

El año 2014, el gobierno opta por presentar una moción sustitutiva es decir, ingresa una indicación que sustituye todo el proyecto presentado por los parlamentarios, lo cual es interpretado por los actores ambientalistas como un acto de mala fe por parte del gobierno, quienes habrían sido presionados por el Ministerio de Hacienda, el Consejo Minero y Codelco.

La tramitación del proyecto continúa en la comisión de medioambiente pero a partir de esta nueva propuesta presentada desde el poder ejecutivo. En este momento la Comisión de Medioambiente de la Cámara de Diputados llevaba un año realizando audiencias en torno al proyecto de ley para la protección glaciares, lo cual es interpretado por los entrevistados como un duro golpe a la legitimidad del proceso y una clara muestra de las creencias más profundas del gobierno en torno a la protección del medioambiente

Si bien en esta etapa el gobierno promulgó una política nacional de glaciares en el año 2009 y creó de un Departamento de Glaciología y Nieves en la Dirección

General de Aguas, no se puede asegurar que esto influyó en los importantes cambios ocurridos en el diseño institucional general, tales como el origen de un Ministerio del Medioambiente, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y una Superintendencia de Fiscalización Ambiental, todos estos producto de estas dinámicas.

Este conjunto de acciones es cuestionado por organismos técnicos, tanto en las definiciones conceptuales de las políticas como en los recursos dispuestos para ellos.

Según la ONG Terram:

“Estamos hablando de una superficie de protección [de glaciares] súper baja, que claramente no protege los glaciares. En los lugares con déficit hídrico están en la zona central, en donde la proyección de minería se va a concentrar, que no tiene áreas protegidas. Si apruebas el proyecto de ley del gobierno, que borró lo que había, es muy malo (...) de Atacama hasta Los Ríos no tienen Parque Nacionales que tengan glaciares, por lo tanto están siendo desprotegidos.”

En este nuevo escenario, las acciones de las diversas ONG's ambientalistas generan alianzas y caminos distintos según contribuyan, o no, desde el punto de vista de sus pares, con el desarrollo institucional de la protección de glaciares, lo cual disminuye su potencial incidencia en el proceso.

Así también, existen críticas por parte de actores medioambientalistas con respecto a la representación y defensa de los denominados “temas ambientales” ante el ejecutivo, la ciudadanía y la población local, puesto que los diversos actores técnicos no representarían al conjunto de las comunidades que demandan la protección de glaciares en las distintas etapas del conflicto.

Del mismo modo, entre los actores técnicos ambientales y los partidos políticos no generan frentes unificados de acción, repertorios o creencias compartidas, por lo cual la coalición promotora político administrativa es la más débil en cuanto a su capacidad de sostener la agenda en el tiempo, así como de poder cambiar de

escala territorial, puesto que no presenta alianzas a niveles territoriales distintos, salvo Greenpeace, a nivel internacional.

En términos del posicionamiento en la agenda, Terram sostiene que “hoy los glaciares son un icono en un escenario de cambio climático” generando un discurso paralelo al de la legislación que busca contribuir en el imaginario sobre el calentamiento global, lo cual ha sido desarrollado principalmente por Greenpeace.

Terram con Greenpeace, por su parte, generaron un documento denominado “Argumentos y Propuesta a la Indicación Sustitutiva Boletín 9364-14 sobre Protección de Glaciares”, en el año 2015, en donde se señala, entre otras cosas, que el presupuesto asignado por la política de glaciares (404.279.000 pesos) es insuficiente, y que las zonas de protección de glaciares (Parques Nacionales y Reservas de Regiones Vírgenes) no cambia la situación actual puesto que los glaciares que se encuentran dentro de parques nacionales ya están protegidos y no existen reservas de regiones vírgenes. Asimismo, se menciona que el proyecto de ley no define qué o cuáles son reservas estratégicas, dejando desprotegidos los más relevantes, que se encuentran en la zona centro-norte del país.

Este escenario político se desarrolla mientras la movilización social ha cesado casi por completo y la protección de glaciares ha dejado de estar presente en los medios de comunicación tanto a nivel nacional como local.

También como parte de la oposición a Pascua Lama, el proceso en su conjunto arrojó una nueva conformación de actores, la cual se caracteriza por incorporar a actores locales, nacionales e internacionales que pudieron conocerse en las etapas anteriores y se confluieron en una creencia que, si bien mantiene su oposición a Pascua Lama, es distinta en su base.

Esta conformación es aún incipiente y no podría definirse en la actualidad como coalición promotora propiamente tal. Se encuentra compuesta principalmente por jóvenes y personas ligadas al ámbito cultural, quienes han modificado el tradicional “No a Pascua Lama” por una visión afirmativa hacia la creación de un “valle limpio” con recursos para todos sus habitantes.

Esta incipiente conformación de actores no se encuentra integrada con OLCA ni con el sistema político formal a nivel local o nacional, sino que se incorpora al debate político a través de la generación de discursos en el espacio público local a través de obras de teatro, murales, entre otras intervenciones de carácter artístico.

Ocupan, dado su repertorio de acciones, un espacio intermedio entre la movilización social y la generación de discursos específicos sobre el manejo del valle, por lo cual su complejidad es mayor que la del resto de las conformaciones estudiadas, y no se podría denominar en este punto de la trayectoria del conflicto como coalición promotora.

Tabla 6: Creencias Coaliciones Promotoras Político Administrativa

Sistema de Creencia			
	Ontológicas	Compromisos básicos	Factores Causales
Coalición Político Administrativa	La mejor vía para defender los glaciares es institucional y legislativa	La vía institucional es la más útil para generar resultados políticos y legislativos El conocimiento experto es el mejor argumento No es necesario estar vinculado a la comunidad local	Las protestas y movilizaciones no generan resultados políticos Las causas son políticas y a su vez, deben ser respaldadas por técnicos.

Fuente: Elaboración propia

4.2 Resumen del Proceso.

A continuación se describen los principales hitos en torno a la conformación de actores, en donde se muestra el modo en que las coaliciones promotoras van evolucionando en el tiempo según avanza el conflicto.

En el origen del conflicto los actores sociales no son identificables en relación al Proyecto Pascua Lama. Existe, en términos amplios, una aprobación generalizada por parte de la comunidad aledaña al Proyecto minero.

En este mismo sentido, se puede apreciar que la instalación de un proyecto de mega minería no es un asunto de interés público ni político a nivel local y nacional.

El primer Estudio de Impacto Ambiental, en el año 2001, sin embargo, permite la articulación de actores en torno a un área de interés común, la cual es fuerte en cuanto a una creencia básica: el Proyecto es contaminante y pone en riesgo el acceso y uso del agua para la comunidad local.

Luego ocurre el evento político central: el ingreso del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), por cuanto permite coordinar las acciones que hasta ese entonces se encuentran dispersas. Además, ancla el conflicto a escala territorial local.

A partir de este punto surge la primera configuración de actores, la cual es una coalición promotora compuesta por los distintos actores de la comunidad y OLCA, cuyos principales productos políticos son: (i) el liderazgo de la iglesia católica local, (ii) la distinción entre grupos indígenas y no indígenas y (iii) la formación del Consejo por la Defensa del Valle del Huasco. .

Esta coalición comparte un conjunto de creencias sobre el Proyecto, fundamentalmente que:

- a) Pascua Lama miente de manera sistemática sobre los daños al medioambiente.

- b) La mega minería es dañina para el territorio.
- c) La iglesia y OLCA busca proteger a la comunidad del daño ambiental.

El interés de la iglesia, de modo específico, es proteger a la comunidad del daño ambiental; de las comunidades indígenas, en tanto, el proteger el territorio ancestral; de OLCA, incidir social y políticamente; y del Consejo de Defensa del Valle del Huasco, empoderar a la comunidad coordinada.

Posteriormente, la conformación de actores se modifica a través de una división en la coalición promotora, en virtud de la separación de la Junta de Vigilancia del valle del Huasco, quienes no comparten el corazón de la creencia y son capaces de negociar de manera particular con Barrick Gold.

La empresa, por su parte, no pertenece a una coalición, sino que su rol opera como grupo de interés, que conoce y usa las reglas del juego institucional al límite de la legalidad. Sus principales argumentos son que no dañarán el territorio, sobre todo a los glaciares y que promueven la minería responsable. Se sustentan en la ley del tratado binacional y señalan estar dispuestos a cumplir toda la normativa ambiental.

En esta etapa la agenda pública y política local está tensionada por dos temas centrales: la cesantía y la contaminación ambiental. Si bien en este estudio se mostrarán los argumentos relativos a la contaminación, es importante considerar que la cesantía es tal vez el elemento de la agenda con mayor presencia a lo largo del tiempo y que ha suscitado mayor interés en la agenda política local.

En este sentido, es importante señalar que la presencia de una coalición y, sobre todo, de su capacidad de incidir políticamente a nivel nacional, supera la capacidad de los intereses específicamente locales. Este poder es un elemento clave para explicar por qué en esta tensión entre temas de la agenda local (cesantía y contaminación), la contaminación resulta victoriosa durante algunos años y por qué, asimismo, se produce un quiebre entre coaliciones en la última etapa de desarrollo del conflicto.

En la siguiente etapa del conflicto, surge una nueva conformación de actores, a través de una coalición promotora denominada coalición promotora “ampliada”, en donde se genera una gran cantidad de articulaciones de actores y escalas territoriales. Esta coalición tiene como productos políticos a un gran repertorio de acciones que ejercen presión sobre el sistema político, lo cual produce como elemento político central el denominado Acuerdo de Chagual, en donde participan actores políticos medioambientalistas; y la incidencia del Partido Comunista en la agenda política de la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet sobre protección de glaciares.

Sus principales creencias se encuentran ligadas a la protección del medioambiente, específicamente del agua, pero también al daño que provoca la gran minería en el mundo, específicamente la empresa Barrick Gold, la cual tendría antecedentes en torno a daños ambientales en diversas partes del mundo.

Lo anterior produce el surgimiento de una tercera coalición denominada coalición promotora “político administrativa” y una conformación de actores que apuntan a fortalecer el desarrollo local. La coalición está integrada por actores técnico-políticos que operan a nivel nacional en la institucionalidad política ambiental, defienden fuertemente su propuesta de ley sobre protección de glaciares y manifiestan poco interés por los problemas específicos a nivel local; mientras que los segundos están formados por actores locales que persisten en el tiempo, son productos de la etapa “ampliada” y están dispuestos a retomar medidas radicales. Ambas coaliciones se encuentran vigentes en la actualidad.

A continuación se presenta una síntesis del proceso destacando solo las coaliciones promotoras:

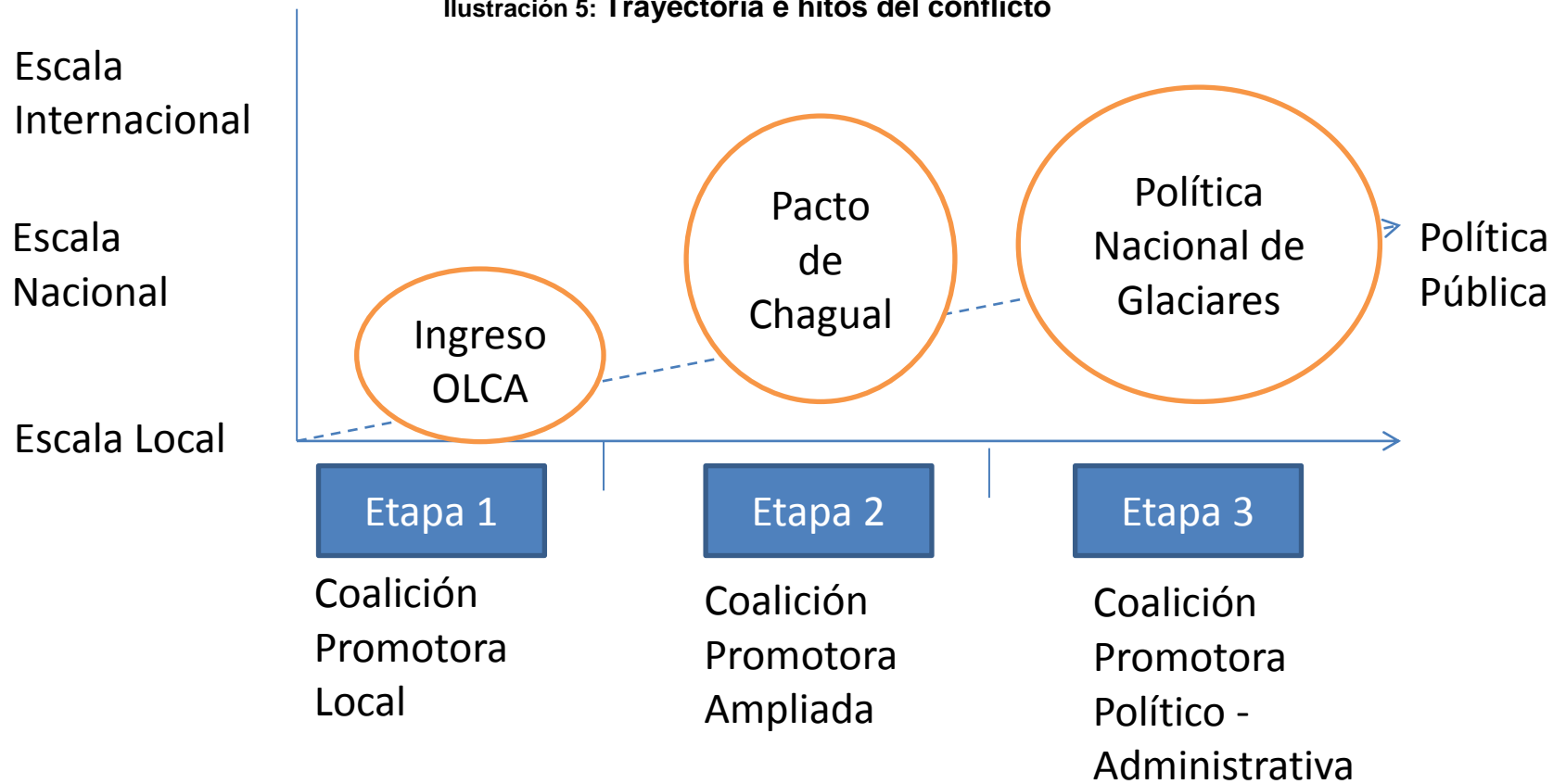
Tabla 7: Etapas del Conflicto

Etapa	Conformación	Hito Político
Etapa 1. Del malestar local a las primeras protestas	Coalición Promotora Local	Participación Ciudadana en Estudio de Impacto Ambiental Ingreso del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA).
Etapa 2. Ampliación de la oposición a Pascua Lama	Coalición Promotora Ampliada	Pacto de Chagual Incorporación del problema en la candidatura presidencial de Michelle Bachelet a través del Partido Comunista
Etapa 3. Institucionalización del conflicto	Coalición Político Administrativa	Política Nacional de Glaciares Ley de Glaciares Institucionalidad Ambiental

Fuente: Elaboración Propia

En el siguiente diagrama se aprecia la trayectoria del conflicto, sus etapas y sus principales hitos en términos su contribución política a la conformación de la agenda.

Ilustración 5: Trayectoria e hitos del conflicto



Fuente: elaboración propia.

5. Síntesis: Análisis de la agenda política.

A partir de lo anterior se puede apreciar que durante todo el proceso se mantuvo un conjunto de creencias y valores comunes entre un amplio conjunto de actores, incluso cuando las coaliciones presentaban distintas escalas territoriales, intensidades e incluso objetivos.

Las coaliciones promotoras permitieron sostener el problema de la agenda a través del tiempo, soportando las diversas interacciones y transformaciones sociopolíticas. Es decir, las coaliciones tuvieron la función de estabilizar procesos dinámicos y complejos.

No obstante lo anterior, fueron actores políticos específicos aquellos que propiciaron que el conflicto incidiera en la agenda política nacional. Por un lado propiciaron el cambio de escala territorial (Pacto de Chagual, Partido Comunista), así como en el tiempo (ONG ambientalistas, tanto locales como nacionales).

A continuación, se describen los principales elementos del sistema de creencias de las coaliciones, así como los recursos con que contaban, con el fin de visualizar aquellos elementos estabilizadores del proceso.

5.1 Sistema de Creencia de las Coaliciones Promotoras.

En la siguiente tabla, se puede observa una síntesis del sistema de creencias de cada una de las coaliciones promotoras presentes en las etapas del conflicto:

Tabla 8: Sistema de Creencias. Coaliciones Promotoras

Sistema de Creencias			
	Ontológicas	Compromisos básicos	Factores Causales
Coalición Local	<p>La afectación al agua es irreparable para el valle</p> <p>Los principales afectados, por tanto los protagonistas del proceso, son la comunidad local</p>	<p>Barrick Gold es el principal culpable del daño ambiental</p> <p>Los servicios públicos han cumplido parcialmente su rol</p> <p>La cesantía es un tema importante para las personas</p>	<p>El proyecto Pascua Lama causa problemas de acceso a recursos</p> <p>Barrick Gold no cumple normativa ambiental</p> <p>Barrick Gold miente</p>
Coalición Ampliada	<p>Existe una crisis ambiental global</p> <p>El acceso al agua está siendo amenazado a nivel local, nacional y transnacional</p> <p>Todos los actores son igualmente</p>	<p>Defender el agua de la localidad, el país y el mundo</p> <p>Todos los repertorios de acciones en contra del proyecto son legítimos</p> <p>Oponerse al</p>	<p>La minería causa problemas ambientales</p> <p>Las soluciones globales pueden contribuir a soluciones locales</p> <p>La presión debe ser ejercida en todos los niveles y por diversos</p>

	válidos	proyecto en Chile y a la empresa en el mundo Las vías institucionales y extra institucionales son caminos válidos	actores Las causas no son necesariamente políticas
Coalición político administrativa	La mejor vía para defender los glaciares es institucional y legislativa	La vía institucional es la más útil para generar resultados políticos y legislativos El conocimiento experto es el mejor argumento No es necesario estar vinculado a la comunidad local	Las protestas y movilizaciones no generan resultados políticos Las causas son políticas y a su vez, deben ser respaldadas por técnicos.

Fuente: Elaboración propia.

Cada una de las coaliciones presenta diferentes creencias en torno al conflicto. Para la coalición local su sistema de creencias comparte la idea de que la comunidad local es la principal afectada y por tanto protagonista del conflicto. La afectación del acceso y uso de recursos naturales es central para su calidad de vida y para la sustentabilidad del Valle.

No obstante lo anterior, su oposición al proyecto es de baja intensidad debido a que la cesantía es uno de los principales problemas locales, y ocupa, precisamente, el primer lugar de la agenda política local.

En este sentido, la coalición local buscará que Barrick Gold rectifique su acción en el territorio afín de garantizar la sustentabilidad ambiental, por un lado, y la posibilidad de trabajo y aportes de la comunidad.

Buscan incidir en la agenda a través de la presión a líderes locales, de la negociación directa con la empresa y de su presencia en medios de comunicación local

Para la coalición ampliada, por su parte, su sistema de creencias es más radicalizado y genera un repertorio de acciones asociado a las movilizaciones y protestas sociales, sin que la dimensión “cesantía” se encuentre dentro de sus preocupaciones. Por el contrario, serán los alcances globales de la mega minería aquellos que ocuparán sus demandas.

Buscan incidir en la agenda a través de medios de comunicación nacional, presión a líderes y, general, al sistema político nacional de manera indirecta, es decir, a través de demandas y presión.

Para la coalición político administrativa, en tanto, será la vía institucional, el conocimiento experto y los mecanismos legales aquellos que se deben utilizar con el propósito de incidir en la agenda política nacional y en la legislación.

Sus creencias se sostienen en la idea base de que los mecanismos políticos formales pueden generar modificaciones en el sistema político nacional, lo cual han incorporado como conocimiento a lo largo de los años.

Así entonces, no requieren de la coordinación con los actores locales o transnacionales, sino que solo de su capacidad interna para influir en procesos de toma de decisión de nivel central.

Su incidencia en la agenda política se encuentra relacionada de manera directa con su capacidad de formular políticas públicas e incidir en los tomadores de decisión a través de asesoría técnica y lobby.

Para la conformación de actores presentes en la actualidad a nivel local, en tanto, la cual no logra conformar una coalición hasta el momento, su sistema de creencias apunta a construir un proceso de desarrollo local endógeno, esto es, a preservar los recursos naturales del territorio. Entiende que no solo Barrick Gold es la causa de posibles daños ambientales, sino que la agroindustria. Asimismo, ha logrado incorporar como aprendizaje que la cohesión social se puede ver amenazada si no se considera el problema de la cesantía a nivel local.

Su incidencia en la agenda se traduce en el diseño de una nueva agenda política local, más compleja, pero con menor capacidad política al no encontrarse articulada a ningún actor político del sistema político formal.

Esta última conformación de actores es aquella que ha mostrado ciertos niveles de aprendizaje en torno al proceso, generando mecanismos de auto-regulación con el fin de mantener la cohesión social a nivel local y, a su vez, situarse al margen de aquellos escenarios políticos en los que no tienen la capacidad de incidir o en los que no confían.

Dado lo anterior, se puede sostener que las coaliciones promotoras presentes en el conflicto, aún cuando logran generar plataformas para la incidencia en la agenda política nacional, no son el único mecanismo que permite instalar la agenda a nivel nacional.

Las redes de políticas, las redes transnacionales y los grupos de interés son también modelos relevantes de acción política que operan en este caso, cada cual generando formas específicas de influencia.

En este sentido, podría señalarse que todos los actores buscan empujar la agenda desde diversos mecanismos, recursos y posiciones de poder, sin embargo no

todos logran modificar la escala territorial ni incidir en políticas públicas a nivel nacional.

La mayoría de los actores, como se ha podido observar, no pretenden generar esta incidencia por lo cual no se les puede atribuir grados de éxito o fracaso. Por el contrario, es relevante considerar su incidencia en función de sus propios propósitos en el escenario político específico.

Así, por ejemplo, la iglesia católica fue eficiente en otorgar un sentido moral a las protestas locales durante los primeros años del conflicto, pero no logró incidir en las políticas públicas puesto que no era su objetivo.

Del mismo modo, Greenpeace logró posicionar comunicacionalmente la idea de proteger a los glaciares, pero no logró articularse a la población local de Vallenar ni Alto del Carmen.

Solo aquellos actores cuyo propósito específico era incidir en la agenda lo hicieron, fundamentalmente actores políticos medioambientalistas, con experiencia y capacidades específicas en vincular procesos con el sistema político formal, a nivel de legislación, lobby y conocimiento experto sobre la materia.

No obstante esto, estos actores no podrían haber actuado en un escenario sin las coaliciones promotoras, pues han sido éstas las que han logrado mantener la estabilidad de la trayectoria del conflicto a través de un fuerte sistema de creencias compartido.

En este sentido, cabe destacar el proceso de aprendizaje de los activistas locales, quienes han aprovechado los contactos y experiencias obtenidas en la etapa de la coalición promotora “ampliada”, lo cual derivó en una modificación sustancial en el repertorio para expresar su oposición al Proyecto.

En la actualidad, el repertorio utilizado por estos actores locales ha buscado no afectar de manera negativa el capital social local, para lo cual generan acciones que permitan expresar opiniones que no expongan a las personas frente a sus

vecinos ni frente a las autoridades. Estos mecanismos son principalmente obras de teatro, marchas a favor de la defensa del agua y murales.

A nivel local, entonces, se despliega un proyecto propio de desarrollo, el cual considera una imagen objetivo sobre cómo debiera ser la zona en el mediano y largo plazo, por lo cual el conflicto no se desarrolla solamente “en contra de”, sino que a favor de una forma de vida específica que, de manera indirecta, rechaza el modelo extractivista y el monocultivo como ejes económicos.

Así las cosas, mientras la coalición político administrativa incide en la agenda política medioambiental a través de su participación en la elaboración del proyecto de ley, a nivel local la oposición a Pascua Lama se encuentra en un proceso de modificación de su filosofía y sus acciones, sin que entre estos actores exista un vínculo o estrategia común.

Con todo, se puede observar que las coaliciones promotoras fueron transformándose en el tiempo, logrando mantener un sistema de creencias relativamente estable, lo cual facilitó que actores políticos individuales, con conocimiento técnico y político del área medioambiental, lograran incidir de manera específica en la agenda política nacional.

6. Conclusiones.

La presente investigación trató de aproximarse a través de un estudio de caso al análisis de la agenda política, teniendo como variable clave la existencia de un conflicto socio-territorial en el origen del diseño de la agenda.

Posteriormente se preguntó por qué algunos conflictos socio-territoriales podían influir en la agenda política a nivel nacional y otros no, considerando la supuesta similitud entre conflictos, los cuales son fundamentalmente de carácter socioambiental.

Se plantearon varias hipótesis con el fin de indagar en la relación que podría establecerse entre actores políticos, escalas territoriales, tiempo e incidencia en la agenda política, a partir de lo cual el levantamiento de información empírica pudo ser examinada.

Estas hipótesis, en virtud de los resultados del estudio, no han sido descartadas ni tampoco corroboradas por separado, debido a que los elementos que las componen se encuentran presentes en la explicación del fenómeno político investigado, por lo cual deben ser consideradas en su complejidad.

En este sentido, se puede señalar que una coalición promotora, si bien es parte importante para la mantención de la agenda y la estabilidad del proceso, no es el único elemento político clave para que la agenda logre desplazarse del nivel local al nacional, logrando impactar en la agenda política nacional.

El elemento clave, por el contrario, es la incidencia de actores políticos tradicionales del sistema político, con amplia experiencia en el proceso de construcción de políticas públicas y conocimiento experto sobre los mecanismos en que las dinámicas políticas ocurren.

En este sentido, cabe mencionar que las dos variables más relevantes de esta investigación, a saber, el paso de escala territorial del nivel local al nacional, así como la mantención de la agenda en el tiempo, es claramente asignable a estos

actores y no a la coalición promotora u otra conformación de actores políticos en particular, aún cuando conformaciones tales como las redes transnacionales de defensa o las redes de políticas públicas hayan estado presentes en algunos momentos del proceso.

Fueron actores tales como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, el Partido Comunista, Chile Sustentable, entre otros, quienes finalmente logran incidir de manera directa en el sistema político, siendo las movilizaciones sociales, las coaliciones y otras formas de organización, aspectos relevantes y complementarios del proceso.

Por tanto, se puede señalar que los conflictos socio-territoriales con capacidad de integrar a actores políticos tradicionales de forma complementaria a la coalición promotora, la cual le otorgó sentido al conflicto a través de su sistema de creencias, son posibles productores de resultados políticos tales como la construcción de agendas políticas a nivel nacional.

Por otro lado, desde el punto de vista del diseño metodológico de esta investigación, la realización de un estudio de caso permitió profundizar en elementos clave del conflicto, tales como la perspectiva de los actores, las transformaciones de las coaliciones y la forma en que las escalas territoriales se fueron modificando en el tiempo.

La metodología del rastreo de procesos, asimismo, facilitó la visualización del comportamiento de las variables en el tiempo, permitiendo el diálogo entre los aspectos empíricos y teóricos de la investigación. Es importante destacar el carácter exploratorio de la aproximación realizada, lo cual requiere que los conceptos sean capaces de contribuir en la comprensión del fenómeno político en su complejidad y no en su simplificación, lo cual podría llegar a realizarse en modelos teóricos posteriores, cuando un número mayor de casos sean investigados.

En este sentido, se requiere una agenda de investigación que otorgue especial importancia a los fenómenos locales de carácter territorial, muchas veces rurales,

puesto que desde ahí se han generado las principales movilizaciones y demandas sociales de los últimos años, por sobre las clásicas controversias de clase social o de desarrollo urbano.

En cuanto al estudio de las políticas públicas, es importante destacar que si bien en términos generales la literatura señala en sus más importantes aproximaciones teóricas que la interacción de los actores es central para todo el ciclo del diseño de políticas, incluida la agenda, es también importante caracterizar los procesos políticos en las que estas interacciones ocurren.

En este contexto, esta investigación ha podido mostrar que el estudio de los conflictos ambientales, o socioambientales, que articulan a proyectos de inversión público-privado, comunidades locales y al Estado, deben incluir tanto a las escalas territoriales como las transformaciones que sufre el control de la agenda al incorporar a diversas conformaciones de actores en su disputa.

Como se ha podido observar, tanto actores locales como nacionales e internacionales participaron en la disputa por el control de la agenda, según sus diversos intereses, recursos, capacidades y motivaciones.

De todos ellos, fueron los actores político institucionales quienes finalmente logran el control dentro del amplio espectro de los opositores a Pascua Lama. Sin embargo, prontamente dicho control es puesto en duda por otros actores, fundamentalmente de la escala territorial local.

Lo anterior muestra que si bien muchos actores políticos pueden compartir un conjunto de creencias sobre un tema en específico, como la protección de glaciares, por ejemplo, no todos ellos van a estar de acuerdo sobre los procedimientos a seguir, la escala territorial en la cual desplegarán su repertorio de acciones y las alianzas que formarán, por mencionar algunos elementos.

Con todo, esta investigación ha buscado levantar temas y conceptos que podrían ser de utilidad tanto para el análisis de los conflictos sociales actuales como del proceso de formación de las políticas públicas. Se espera, en este sentido, que las

variables territoriales y temporales, así como aproximaciones teóricas poco utilizadas en el país, como la teoría de las coaliciones promotoras, sean consideradas para el estudio de los fenómenos políticos contemporáneos.

7. Bibliografía.

Aliste, Enrique y Caroline Stamm (2014): **El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales**. Vol. 2, N° 20 (II Semestre 2014) – Faro Fractal.

Aliste, Enrique, Anahí Uquiza (comps.) (2010): **Medio Ambiente y Sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas**. Ril Editores. Santiago

Beach, Derek y Rasmus Brun (2013). **Process -Tracing Methods**. University of Michigan. Unites States of American.

Bebbington, Anthony (2007): **Industrias extractivas. Actores sociales y conflictos**.

Bebbington, Anthony y Denise Humphreys (2009): **Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú**. Revista de Ciencias Sociales. Num. 35, Quito.

Bebbington, Anthony ed. (2007): **Minería movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales**. Instituto de Estudios Peruanos.

Bourguignat, Mathilde y Sebastián Ramírez (2006): **Pascua Lama: identidades y conflicto en la cordillera huascoaltina. Tesis para optar al grado de Antropólogo Social**. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago.

Bórquez, Roxana, Sara Larraín, et al. (2006): **Glaciares Chilenos. Reservas Estratégicas de Agua Dulce**. Santiago. Lom Ediciones.

Cruz Rubio, César (2010): **Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias.**

Delamaza, Gonzalo, Claudia Robles, et.al (2012): **Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional ¿Desafiando la política o recreando sus límites?** Revista Gestión y Políticas Públicas. Volumen XXI . N°1.

Eissler, Rebecca, Annalice Russell, et.al. (2014): **New Avenues for the Study of Agenda Setting.** The Policy Studies Journal, Vol. 42, No. S1,USA.

Fuenzalida, Manuel y Rodolfo Quiroz (2012) **La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile.** Universidad Católica de Valparaíso.

Goertz, Gary y James MAhoney **A Tale of two cultures. Qualitative and quantitative research in the social sciences. Chapter 8. Causal mechanism and process-tracing.**

Gómez, Martha **El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–.** Revista opera N°12.

Larraín, Sara (2010): **Pascua Lama: controvertido proyecto minero pone en riesgo los glaciares, el agua y el desarrollo agrícola en el Valle del río Huayco, Norte de Chile.** Chile Sustentable. Chile

Leiva, Samuel (2014): **¿Por qué necesitamos una ley de protección de glaciares?.** Greenpeace, Santiago, Chile.

Luna, Diego, César Padrilla, Julián Alcayaga (2004): **EL EXILIO DEL CÓNDOR: Hegemonía transnacional en la frontera. El Tratado Minero entre Chile y Argentina.** Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Chile.

Maillet, A. (2008). **La gestación del Transantiago en el discurso público: hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista.** Nuevo Mundo Retrieved from <http://nuevomundo.revues.org/10932>.

Martinon, Ruth (2007): **La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras.** VOLUMEN XVI . NÚMERO 2

Olivos, Francisco (2015): **Construcción de juicios de confianza hacia compañías mineras en el norte de Chile.** Universidad ICESI. España.

Parsons, Wayne (2010): **Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.**

Petrone, Facundo (2009): **Estudios de Agenda Setting. Conceptos, metodologías y abordajes posibles.** 5ta Jornada de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigación Gino Germani de la UBA, CABA, Argentina.

Rodrigo, Patricio (2015): **Informe Global: Revisión ambiental del proyecto Pascua Lama y su impacto en las comunidades diaguítas del valle del Huasco.** Santiago. R&A

Sabatier, Paul (2007). **Theories of the Policy Process.** Westview Press. Boulder Co.

Salinas, Bárbara (2007): **Tesis para optar al grado de Geógrafa. Implicancias Territoriales del Conflicto Pascua Lama. Valle del Huasco. Región de Atacama..** Universidad de Chile.

Schlager, Edella (1995): **Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework” in Policy Sciences.**

Tarrow, Sidney (1994): **El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.** Ed. Alianza Universitaria. España.

Walter, Mariana (año): **Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones.** Centro de Investigación para la Paz. España.
Instrumentos de Planificación Territorial y Legal.

Barrick Gold (2011). **Reporte de Responsabilidad Chile, 2011.**

Barrick Gold (2012). **Reporte de Responsabilidad Chile, 2012.**

Gobierno de Chile (2014): **Proyecto de Ley que establece ley de protección y preservación de glaciares, Boletín N°9364-12.** Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional (2012): **Estrategia Regional de Desarrollo. Coquimbo 2009 – 2020.**

Ilustre Municipalidad de Alto del Carmen. **Plan de Desarrollo Comunal, Comuna de Alto del Carmen 2011-2014**

Ilustre Municipalidad de Vallenar. **Plan de Desarrollo Comunal, Comuna de Vallenar 2009-2013.**

Prensa:

Referencias del conflicto ambiental, año 2005, de los siguientes medios:

Diario de Atacama. Recuperado de:

<http://www.diarioatacama.cl/impresas/2016/07/13/papel/>

Diario Vallenar Digital. Recuperado de: <http://portalweb.vallenardigital.cl/>

Diario El Noticiero del Huasco. Recuperado de: <http://elnoticierodelhuasco.cl/>