



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**“UN ASUNTO ENTRE PRIVADOS: EL CASO CELCO-
MEHUÍN Y LA CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS
PÚBLICOS (1995-2010)”**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

PROFESOR GUIA

SR. GABRIEL GUAJARDO SOTO

ALUMNO

SR. MARCELO HERMOSILLA JARAMILLO

- DICIEMBRE 2010 -

**FLACSO-CHILE
UDEC**

**“UN ASUNTO ENTRE
PRIVADOS: EL CASO
CELCO-MEHUÍN Y LA
CONSTRUCCIÓN DE
PROBLEMAS
PÚBLICOS (1995-2010)”**

**MARCELO
HERMOSILLA
JARAMILLO**

2010

Agradecimientos

Al Comité de Defensa del Mar y a Héctor Nahuelpán, quienes entregaron sus testimonios en esta investigación.

A mi profesor patrocinante Gabriel Guajardo, por su irrestricto apoyo y por toda la confianza depositada en este trabajo.

A Teresa Abusleme, por toda su valiosa ayuda.

“La historia del Estado debe poder hacerse sobre la base de la práctica misma de los hombres, lo que hacen y la manera como piensan. El Estado como manera de hacer, el Estado como manera de pensar: creo que no es la única posibilidad de análisis cuando se quiere hacer su historia, sino una de las posibilidades de suficiente fecundidad; fecundidad ligada, a mi juicio, al hecho de ver que, entre el nivel del micropoder y el nivel del macropoder, no hay nada parecido a un corte, y que cuando se habla de uno no se excluye hablar del otro. En realidad, un análisis en términos de micropoderes coincide sin dificultad alguna con el análisis de problemas como los del gobierno y el Estado”.

Michel Foucault

ÍNDICE

Siglas utilizadas	6
Resumen / Abstract	7
PARTE I: Marco General de Análisis	
1.1 Problema de estudio	10
1.2 Pregunta de investigación	13
1.3 Objetivo general	13
1.4 Objetivos específicos	13
1.5 Fundamentación de la investigación	14
1.6 Hipótesis	14
1.7 Metodología	15
1.8 Relevancia del estudio de caso	19
PARTE II: Marco Teórico	
2.1 Teoría de las políticas públicas y el caso de estudio	21
2.2 Problema público y agenda pública	28
2.3 La posición de la empresa privada en el diseño de políticas públicas	32
PARTE III: Construcción y análisis del caso de estudio CELCO-Mehuín	
3. Construcción del caso de estudio	
3.1 Antecedentes generales del caso	37
3.2 Primera etapa: período 1995-1998	47
3.3 Estructura narrativa de la primera etapa del caso	61
3.4 Segunda etapa: período 2004-2010	64
3.5 Estructura narrativa de la segunda etapa del caso	103
3.6 Análisis de involucrados (stakeholders analysis)	106
3.7 Actores, influencia y nivel de afectación	112
PARTE IV: DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA CITADA	121
ANEXOS	127

SIGLAS UTILIZADAS

CELCO (o CELCO-Arauco): Celulosa Arauco y Constitución S.A.

CONAMA: Comisión Nacional del Medioambiente

CONAPACH: Confederación Nacional de Pescadores de Chile

COREMA: Comisión Regional del Medioambiente

DIRECTEMAR: Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

FIPASUR: Federación de Pescadores del Sur

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OLCA: Observatorio de Conflictos Ambientales

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

SERNAGEOMIN: Servicio Nacional de Geología y Minería

RESUMEN / ABSTRACT

La presente investigación titulada “*Un asunto entre privados: el Caso CELCO-Mehuín y la construcción de problemas públicos*”, aborda el proceso de definición de problemas públicos en el ámbito socioambiental y su establecimiento en la agenda, desde una perspectiva de política pública.

Bajo la pregunta *¿cómo se define un problema público en el ámbito medioambiental?*, la investigación se lleva a cabo a través del análisis de una problemática particular, que es la ocurrida entre la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. (CELCO) y la comunidad costera de Mehuín, región de Los Ríos, Provincia de Valdivia, entre los años 1995 a 2010. El interés del estudio es vincular los postulados teóricos en materia de definición problemas públicos con la praxis.

Para tal efecto, y por medio de una metodología cualitativa de tipo descriptiva, dicha problemática socioambiental se ha abordado como un estudio de caso. Éste se ha reconstruido como un relato, en el que se ha definido una estructura narrativa por fases. Posteriormente, se han identificado y caracterizado los principales actores, su nivel de influencia y su grado de afectación en el caso, por medio de la herramienta de análisis de involucrados.

A partir de este análisis, se obtuvo una posible configuración del problema público a partir del rol e influencia que cada actor ocupó en el proceso.

De acuerdo a ello, la investigación pudo establecer que pese a la importante cantidad de actores que intervienen en el proceso de definición de los problemas públicos, el Poder Ejecutivo posee primacía. En este caso en particular, el problema público es el desempleo y, en consecuencia, para el Gobierno existe un alto interés en que el proyecto de la empresa CELCO se materialice, relegando al plano de las *externalidades negativas* el conflicto con la comunidad de Mehuín. El problema público entonces, se configura a partir de la unión de los actores con mayor interés e influencia, unido a que uno de ellos, el poder Ejecutivo, tiene la potestad decisoria última.

Finalmente, la investigación considera que aún quedan pendientes una serie de aspectos a profundizar. En primer término, resulta importante que dentro del análisis de políticas públicas, se visualice el proceso de definición de problemas públicos y establecimiento de la agenda como una línea de investigación pendiente de desarrollar y en donde se debiera avanzar por medio de la documentación de nuevos casos de estudio, los cuales aborden distintos ámbitos. En segundo lugar, considerando que la configuración del problema público es la base para las opciones de política pública que a futuro se diseñará con miras a resolverlo, resulta necesario reconsiderar ya no sólo los canales por los cuales se logra la participación ciudadana, sino los espacios concretos en que ésta se vuelva vinculante y obligatoria para la autoridad. Sin duda, ello obliga a romper con el antiguo

adagio de la “doble gobernanza”, ya que el análisis de casos como este demuestra que ciudadanía y Estado no tienen intereses coincidentes, por lo que el desafío en términos de buena gobernanza es lograr una efectiva inclusividad social en las decisiones estatales, dotándolas así de legitimidad y favoreciendo a que la brecha existente en términos de poder, influencia y capacidad de decisión, sea efectivamente aminorada en pos del bien común.

PARTE I: MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

1.1 PROBLEMA DE ESTUDIO

¿Cómo se define un problema público en el ámbito medioambiental? Esta es la interrogante que guía a la presente investigación.

Para poder responder esta pregunta, se ha considerado tomar un estudio de caso único: el conflicto entre la empresa CELCO y la comunidad costera de Mehuín, en el sur de Chile.

Este caso señala que en el año 1995 la empresa CELCO-Arauco S.A presentó un proyecto para la construcción de una planta de celulosa, la cual se ubicaría en la provincia de Valdivia, en las cercanías de la localidad de San José de la Mariquina.¹ Dicho proyecto, que es sometido voluntariamente por la empresa ante la Comisión Regional de Medioambiente (COREMA) para su calificación ambiental, consideraba un sistema de descarga de sus desechos líquidos derivados de su producción en las costas de Mehuín, particularmente en la Bahía de Maiquillahue.

Sin embargo, grupos ecologistas y científicos, pusieron la alarma en los efectos que producirían los desechos derivados de la esta Planta Valdivia, lo cual llevó a que COREMA realizara requerimientos respecto de estos asuntos.² La empresa, sin embargo, no logra responder de manera óptima y su proyecto es rechazado en enero de 1996. Pese a ello, el entonces Presidente Eduardo Frei visitaba la zona y, en un gesto inédito, coloca la primera piedra de lo que será la futura planta de celulosa.³

Mientras ello ocurría en Valdivia y alrededores, la comunidad de Mehuín, agrupada bajo el Comité de Defensa de Mehuín, decidía cerrarle el paso a la empresa y anunciaba que no permitiría ningún tipo de estudios, ni por tierra ni por mar, y menos aún se sentaría a negociar compensación alguna con la empresa forestal.⁴ Con esta negativa, y ante una serie de intentos fallidos, es recién en el mes de octubre de 1998 cuando la empresa recibe la calificación ambiental del proyecto, pero esta vez con un sitio de descarga distinto: el río Cruces, en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, al norte de Valdivia.

La planta es construida, pero entraría en funcionamiento recién en el mes de febrero del año 2004, con una capacidad de producción de 550 mil toneladas anuales de celulosa blanqueada.⁵

Pero en octubre de ese mismo año, personal del SAG encuentra muertos a un grupo de cisnes de cuello negro en el Santuario de la Naturaleza, noticia que sería rápidamente

¹ <http://www.plantavaldivia.cl/informacion.asp?idq=1558>

² OLCA (1999): "Mehuín, Sustentabilidad y Resistencia. Lecciones de una comunidad organizada", Santiago, p. 37

³ Ferreira, Patricia (2007): "Caracterización del tratamiento informativo dado por un medio de comunicación local a un informe científico en el marco de un conflicto ambiental. El caso del Estudio UACH (2005) y el desastre ecológico del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en "El Diario Austral de Valdivia", Valdivia, 2007, p. 9

⁴ OLCA, Op. Cit. pp. 31-34

⁵ Ficha del Proyecto: Proyecto Valdivia (Celulosa Arauco y Constitución S.A.) Segunda Presentación, disponible en http://www.eseia.cl/seiaweb/ficha/fichaPrincipal.php?id_expediente=891034&idExpediente=891034

divulgada entre la comunidad valdiviana. De inmediato, la planta de celulosa Valdivia del grupo CELCO-Arauco S.A., es indicada como la responsable de la contaminación del río Cruces y del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en la actual región de Los Ríos.⁶

A raíz de esta situación, la COREMA de la región de Los Ríos estableció que la empresa CELCO, a través de un Estudio de Impacto Ambiental, debía presentar un nuevo sitio de descarga de desechos.⁷ El lugar elegido es nuevamente la Bahía de Maiquillahue (*maikillawe*), frente a la localidad de Mehuín (*mewín*), ubicada a 70 kms. al noreste de la ciudad de Valdivia, un sitio donde ya en el año 1996, con los primeros estudios realizados con miras a la instalación de la planta de celulosa, se alzaba como *la mejor alternativa* dada la cercanía con la planta (27 kms) y por la “amplitud receptora” del mar.⁸

En el año 2005, y con el recuerdo de la experiencia del año 1996, el grupo empresarial CELCO se inserta en el entramado social y genera alianzas con determinados sectores de la comunidad de Mehuín, básicamente con pescadores artesanales y buzos, con quienes celebra “Contratos de Cooperación”. En estos contratos se acuerda que quienes adscriban, debían colaborar en todo lo necesario para que se concrete el sistema de descarga de desechos al mar en la Bahía de Maiquillahue y que se concreten resultados favorables en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para la empresa, a cambio de elevadas sumas de dinero.⁹

Estas negociaciones, y particularmente estos Contratos de Cooperación, producen una fuerte división de la comunidad y surgen dos *bandos* claramente identificables: aquellas personas que firman estos contratos de cooperación o “negocian” y quienes se niegan a negociar.¹⁰

Este último grupo lo conforman mayoritariamente las comunidades mapuche-lafkenche, agrupadas y organizadas bajo el alero del *Comité de Defensa del Mar*, quienes consideran que se trata de una nueva amenaza de contaminación y no están dispuestos a sentarse a negociar con la empresa.

Como consecuencia de esta división social, surgen inusitados hechos de violencia y se genera en la localidad un clima de extrema tensión. Se habla en algunos medios de prensa de “la Guerra del Ducto”,¹¹ por el nombre con que se conoce el proyecto de construcción de un emisario submarino que llevaría, eventualmente, los desechos derivados de la producción de celulosa. A pesar de todos estos antecedentes y de los hechos de

⁶ Diario La Nación, edición del 21 de Noviembre de 2004, reportaje titulado “Empresa de cuello negro”.

⁷ Expediente de evaluación de impacto ambiental del proyecto Planta Valdivia, disponible en http://www.e-seja.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?id_expediente=891034&idExpediente=891034

⁸ Ídem.

⁹ Skewes, Juan Carlos (2008): “Negociación CELCO-Pescadores de Mehuín: las consecuencias”, Centro Transdisciplinario de Estudios Ambientales y Desarrollo Humano Sostenible, Presentación hecha ante la Comisión del Medio Ambiente Senado de la República de Chile, Valparaíso, 20 de mayo de 2008, p. 5

¹⁰ Diario La Nación Domingo, edición del 20 de abril de 2008, artículo titulado “Divide y vencerás: la apuesta de Celco para ganar la guerra del ducto”.

¹¹ Particularmente en los medios escritos y en televisión abierta por TVN.

violencia, que se hacen conocidos públicamente al ser cubiertos por la televisión abierta, el Gobierno señala pública y permanente que se trata de “un asunto entre privados” y que, por tanto, al Estado no le corresponde intervenir.¹²

Así entonces, sabiendo que es el Estado quien debe decidir qué problema es público, esta investigación se ha planteado conocer la forma en que éstos se definen o configuran, tomando en consideración que el conflicto CELCO-Mehuín resulta ser un caso emblemático en materia medioambiental, y al cual se le niega desde el Estado el carácter de problema público, considerándolo sólo un conflicto entre actores privados.

¹² Planteado así por el Poder Ejecutivo, y particularmente por los Intendentes Regionales Jaime Bertin, Iván Flores y Jorge Vives.

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo se construye el proceso de definición de un problema público en el ámbito medioambiental?

1.3 OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

- Conocer la configuración social y política de un problema público en el ámbito medioambiental a partir de la intervención de los distintos actores interesados.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Reconstruir narrativamente el Caso CELCO-Mehuín para el período 1995 a 2010, describiéndolo por medio de un relato por etapas.
- Establecer los principales hitos o eventos que por cada etapa caracterizaron a este conflicto.
- Definir y establecer los principales actores, sus intereses y nivel de influencia, así como los modos de acción utilizados para su establecimiento (mapa de involucrados/stakeholders analysis).

1.5 FUNDAMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Se ha escogido el caso CELCO-Mehuín fundamentalmente por los siguientes motivos:

1. *Contemporaneidad y vigencia:* Se trata de un conflicto que cuenta con más de 15 años de historia, iniciándose a mediados de los años 90 y aún, en el año 2010, no tiene una resolución final.

2. *Particularidad:* cada vez que el caso fue abordado por alguna autoridad de Gobierno en estos 15 años, éste fue considerado un asunto entre privados, y desde el Poder Ejecutivo se mantuvo una respuesta negativa respecto a considerarlo un problema público.

3. *Participación de múltiples actores:* en el desarrollo de este conflicto han intervenido una amplia gama de actores, cada uno de los cuales representa un interés determinado y busca incorporarlo, es decir, generar influencia, por medio de diversas acciones.

4. *Innovación en la investigación de políticas públicas:* la investigación ha considerado que el caso CELCO-Mehuín constituye una oportunidad de análisis académico única, debido a que tanto la reconstrucción del caso como su estudio se realizará desde una mirada de política pública.

1.6 HIPÓTESIS

La hipótesis central de esta investigación postula que la configuración o definición de un problema público obedece en mayor medida a factores relacionados con la capacidad de influencia de los actores interesados por sobre la búsqueda de un consenso democrático en la sociedad afectada.

1.7 METODOLOGÍA

Introducción

La presente investigación ha optado por una metodología de corte cualitativo de tipo descriptivo.

Ello se debe a que, tal como lo señala el objetivo general de este estudio, el interés central de la investigación es conocer la configuración de los problemas públicos a partir de las intervenciones de los distintos involucrados en el caso.

Para tal efecto, se ha considerado utilizar un estilo narrativo, de modo de elaborar un relato coherente del caso de estudio abordado.

Estrategia

Lo primero que se debe señalar al respecto, es que se ha considerado necesaria la *reconstrucción* del llamado conflicto CELCO-Mehuín.

Ésta se llevó a cabo a partir del análisis de variadas fuentes de información, tanto escritas como orales e incluso audiovisuales, que lo han abordado durante los más 15 años de historia acumulada.

Y es que con el convencimiento de que se trata de un caso de alta complejidad, debido a la extensión en el tiempo del conflicto, unido a la gran cantidad de eventos, actores, intereses y percepciones en juego, se consideró abordarlo por medio de la herramienta metodológica del estudio de caso.

De acuerdo a Martínez Carazo, la principal fortaleza del método de estudio de caso radica en que *“a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado”*.¹³ Siguiendo a la misma autora, los estudios de caso del tipo descriptivo *“permiten identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado”*.¹⁴

Con certeza, se advierte que *“el proceso real una práctica termina identificado con el proceso formalmente establecido para el mismo”*,¹⁵ razón por la que esta metodología realza el valor intrínseco de la práctica, ya que *“el estudio de una práctica singular tiene sentido porque permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la*

¹³ Martínez Carazo, Piedad (2006): “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de investigación científica”, en *Pensamiento y Gestión*, Nº 20, p. 171

¹⁴ Martínez Carazo, Piedad; ídem.

¹⁵ Cortázar, Juan Carlos y Michel Barzelay (2004): “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, Instituto Iberoamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Wanshington D.C. p. 8

experiencia en cuestión”.¹⁶ En ese sentido, la *singularidad* que ofrece un caso como CELCO-Mehuín resulta perfectamente atendible por el abordaje metodológico que plantea esta guía.

Técnica

Por otra parte, como se indicara inicialmente, la reconstrucción del caso CELCO-Mehuín se realizó mediante la técnica del análisis documental, en virtud de la cual se consultó una amplia variedad de fuentes de información.

Y es que de acuerdo a Martínez Carazo,¹⁷ *“en el método de estudio de caso los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas, esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos”*.

Esto comprende fuentes secundarias de carácter escrito, tales como libros, revistas, informes técnicos, estudios e informes científicos, documentos de trabajo, noticias, artículos, reportajes, columnas de opinión, informes de prensa, etc. Al respecto, también se ha considerado la revisión de portales y páginas de internet, blogs y redes sociales.

Seguidamente, la reconstrucción también consideró fuentes audiovisuales, constituidas por documentales y archivos de video disponibles en portales de internet, a los cuales se hará referencia oportunamente.

Finalmente, y como complemento a lo anterior, el relato del caso también se ha compuesto por fuentes primarias, correspondiente a entrevistas a informantes clave, los cuales han estado involucrados de manera directa en la problemática en cuestión. Como técnica de recolección de información se utilizará la entrevista semiestructurada.

Muestra cualitativa

En relación a los informantes clave, esto es, el grupo a quienes se realizaron las entrevistas, se han definido una muestra por grupo, de acuerdo lo que señala el siguiente cuadro:

¹⁶ Cortázar y Barzelay, ídem.

¹⁷ Martínez Carazo, Piedad; op. Cit. p 167

GRUPO	ENTREVISTADOS	ÁREA A CUBRIR
GRUPO 1: Opositor al proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> • Vocero del Comité Defensa del Mar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de quienes se oponen al proyecto.
GRUPO 2: Experto	<ul style="list-style-type: none"> • Historiador y candidato a Doctor en Antropología, con trabajo de investigación en la zona del conflicto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de las ciencias sociales.

Nota: Inicialmente, la investigación consideró una entrevista a un representante de la empresa CELCO-Arauco S.A., pero ésta se excusó de dar entrevistas, por lo que su posición y argumentos respecto a este caso debieron ser recogidas de fuentes secundarias.

Procedimientos de registro

Las entrevistas abiertas fueron grabadas y transcritas, quedando como documento de trabajo, siempre cuidando la identidad del entrevistado y la ética de la confidencialidad.

Asimismo, la reconstrucción del caso también consideró como fuente las notas campo del autor, las cuales fueron realizadas en observaciones en terreno, específicamente en las localidades de Mehuín (centro, caleta de pescadores y playas), Mississippi y Yeco,¹⁸ durante los meses de enero, mayo y junio del año 2010, quedando registro de ellas en el cuaderno de campo.

Análisis e interpretación

Dado que esta investigación se enmarca en el ámbito de las políticas públicas, y en particular en el reconocimiento del proceso de definición de los problemas públicos y su incorporación en la agenda, el caso fue reconstruido de un modo narrativo, para así lograr un relato coherente de los eventos más representativos en un orden de tiempo cronológico.

Para ello, se ha tomado como guía metodológica el trabajo de Cortázar y Barzelay,¹⁹ en virtud de que, sin restar validez a las metodologías que se centran en el discurso oficial de los eventos o prácticas de estudio, esta metodología ofrece una mirada distinta, poniendo su énfasis en la singularidad de la experiencia analizada, a lo que los autores denominan *valor intrínseco de la práctica*.

¹⁸ Mississippi y Yeco son pequeñas localidades aledañas a Mehuín, comuna de San José de la Mariquina, Provincia de Valdivia, región de Los Ríos.

¹⁹ Cortázar, Juan Carlos y Michel Barzelay; Op. Cit.

En términos analíticos, esto se traduce en que luego de cada fase del caso de estudio se elaborará la estructura narrativa del relato (“cajas”, en el lenguaje de los citados autores) en las cuales se definen los eventos que constituyen un hito dentro del relato, los que a su vez presentan relaciones que dan consistencia a éste. Esto corresponde a un análisis esquemático del relato, compuesto por eventos anteriores, contemporáneos, aquellos que constituyen el centro del relato (episodio), los eventos relacionados y, por último, los eventos posteriores.²⁰

Finalmente, se ha considerado utilizar una herramienta de trabajo del curso “Análisis Político” del Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de FLACSO, como lo es el análisis de involucrados, modificada para el caso de estudio en cuestión.²¹

Particularmente, se tomará como fuente la desarrollada por De Sebastián,²² bajo el alero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para este autor se trata de “*un instrumento muy útil para sistematizar y analizar [...] información indispensable para quienes promueven, diseñan y ejecutan políticas*”, ya que entender las interacciones sociales en estos procesos resulta fundamental, debido a que “*no son un espacio sin resistencias ni razonamientos*”, al contrario “*es un espacio humano lleno de intereses individuales y de grupo, que se complementan o se oponen, se combaten o se combinan y la riqueza de unos ciudadanos*”.

Esta herramienta de análisis permite identificar los actores que intervienen en los procesos antes mencionados y, junto con ello, caracterizarlos de acuerdo a sus intereses, sus recursos, el interés particular que tienen en el proyecto, los problemas que perciben y con los demás actores con quienes entran en conflicto. A lo anterior, se agregaron las variables de nivel de influencia y grado de afectación en el proyecto.

En resumen, el análisis de esta investigación tiene una triple dimensión, pues considerando que la propia reconstrucción del caso ya es una de ellas, se agregan el análisis del relato por medio de su estructura narrativa y el análisis de involucrados.

²⁰ Cortázar, Juan Carlos y Michel Barzelay; Op. Cit. pp. 25-33

²¹ Este curso fue dictado por los profesores Claudio Fuentes y Pablo Bravo.

²² De Sebastián, Luis (1999): “Análisis de Involucrados”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p.1

1.8 RELEVANCIA DEL ESTUDIO DE CASO

El teórico Theodore Lowi, en un capítulo dedicado a la relación entre los estudios de caso y sus aportes a la teoría política, señala que estos son uno de los métodos más importantes de análisis de la ciencia política. No obstante, manifiesta su disconformidad respecto a los aportes que estos realizan efectivamente ya que a su juicio *“la razón por la cual los estudios de caso y otros estudios empíricos no aportan generalizaciones interesantes es porque no existe vinculación entre las vagas teorías políticas (posiblemente no vinculantes) y los casos observables”*.²³

Considerando el desafío que plantea este influyente autor, la presente investigación se ha propuesto realizar un aporte en términos de relacionar la teoría con la praxis, esto es, vincular los postulados académicos referente a políticas públicas con un caso real de análisis en que, pese a su carácter permanente en el tiempo y a la connotación social y mediática alcanzada, el Estado expresamente lo ha relegado al ámbito de lo privado.

En ese sentido, los aportes esperados por esta investigación apuntan en avanzar hacia la consideración de los problemas públicos *como campo de análisis*, ya que al ser la génesis del proceso de formulación de políticas públicas, la documentación de casos particulares aumenta el acervo sobre el particular.

Precisamente, la documentación de este caso se plantea como un segundo aporte, ya que se trata de una consolidación documental de un conflicto con más de 15 años de historia y que ha sido tratado fundamentalmente por fuentes de carácter secundario.

En tercer término, que además del caso de estudio, la incorporación de un marco de análisis desde la perspectiva de los actores y de su peso relativo en el caso, se destaca como una herramienta analítica que pudiera ser perfectamente replicada en estudios futuros.

Por último, se espera aportar en términos teórico-académicos respecto al abordaje metodológico de los estudios de caso, por cuanto el desarrollo del caso por medio de un enfoque narrativo, o de relato, favorece la comprensión del lector, ergo su posterior análisis de la situación, pues se presentan enlazada y cronológicamente los hechos más relevantes.

²³ Lowi, Theodore (1994): “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, Luis (1994): “La hechura de las políticas públicas”, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, p. 98

PARTE II: MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Introducción

Existen distintas formas de abordar un caso de estudio. Sin embargo, cuando éste lo circunscribimos al ámbito de las políticas públicas, resulta indispensable contar con un soporte teórico que enmarquen este análisis.

En ese entendido, se presenta a continuación un marco teórico referido básicamente a la definición de los problemas públicos, la construcción o diseño de la agenda pública y, finalmente, respecto a la posición que ocupa la empresa privada en este proceso.

2.1 Teoría de las políticas públicas y el caso de estudio.

Las políticas públicas se definen como *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”*.²⁴

A esta definición, algunos autores²⁵ resaltan la actuación Estatal: política pública es todo lo que los Estados deciden hacer o no hacer.

El estudio de las políticas públicas permite ir determinando paso a paso la manera en que estas van siendo construidas e influidas por los distintos actores interesados, las soluciones asociadas y las decisiones que desde el gobierno se tomarán.

Para el estudio del proceso político, la academia ha diseñado ciertas categorías de análisis, donde se destacan básicamente cuatro: a) los “triángulos de hierro”; b) los “subgobiernos”; c) las “redes de asuntos” (*issue network*) y d) los “subsistemas de política” (*policy subsystem*).

De acuerdo al tipo de análisis presentado en esta investigación, estas últimas dos categorías resultan de interés, ya que centran su interés explicativo en aspectos significativos concernientes a la relación sociedad-gobierno, otorgándole mayor validez a la capacidad técnica para generar influencia por sobre el peso relativo de los actores (*poder*) sólo en virtud de su posición:

“Tanto las organizaciones sociales demandantes como los gobiernos entendieron progresivamente que para representar realmente los intereses y resolver efectivamente los problemas se requería introducir conocimiento orientado y aplicado. Había una necesaria y crucial mediación técnica (y no sólo valorativa) entre sociedad y gobierno”.²⁶

²⁴ Tamayo, Manuel (1997): “El Análisis de las Políticas Públicas”, p. 281, en Bañón, y Carrillo (comps.) (1997): “La nueva Administración Pública”, Alianza Editorial.

²⁵ Subirats, Joan (1992): “Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España”, Cuadernos y Debates N° 38, Centro de Estudios Constitucionales, p 2.

²⁶ Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (1993): “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Ed. Porrúa, Ciudad de México, p. 46

A juicio de Aguilar Villanueva, las categorías de “triángulos de hierro” y “subgobiernos” constituirían categorías de análisis mucho más rígidas, al restarle valor a la mediación científico-técnica en la búsqueda de atención del gobierno por determinados asuntos de interés:

*“Pensar que grupos de interés, aun si poderosísimos, pueden prescindir de la mediación científico-técnica para validar sus problemas, colocando sin rodeos sus asuntos en la agenda de gobierno, recuerda frases muy envejecidas y simplonas de estado y administración pública. Para poder hoy colocar determinados asuntos como prioritarios de gobierno se requieren sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante”.*²⁷

A juicio de Heclo, es muy común que cuando se dirige la búsqueda de explicaciones respecto a quien define o incluso controla las acciones que integran la política pública nacional, se pierda de vista los muchos cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder.²⁸

Según el autor, las “redes de asuntos” están integradas por expertos y especialistas en temas y cuestiones específicas, que actúan en la sociedad y en el gobierno, “comparten conocimientos, tecnologías y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente”:

*“Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de política y a diseñar las opciones de política con marcos y referencias similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente autónomas respecto de los juegos de poder de los gobernantes de turno y de los intereses sociales organizados, debido a lazos educativos, respeto intelectual recíproco, trato profesional y distinción social con base en la reputación intelectual”.*²⁹

Esta “red de asuntos” basa su superioridad en la especificidad y en conocimiento de la cuestiones públicas (o asuntos, de ahí su nombre). Para esta investigación, esta categoría de análisis es considerada de relevancia, por cuanto permite “dialogar” con la reconstrucción del caso de estudio.

Por su parte, los “subsistemas de políticas” también constituyen una lectura del proceso político por medio de la identificación de los actores que influyen en la configuración de la agenda. Pero a diferencia de la “red de asuntos”, esta categoría de análisis destaca otros dos aspectos:³⁰

²⁷ Aguilar Villanueva; ídem.

²⁸ Heclo, Hugh (1978): “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo”, p. 263

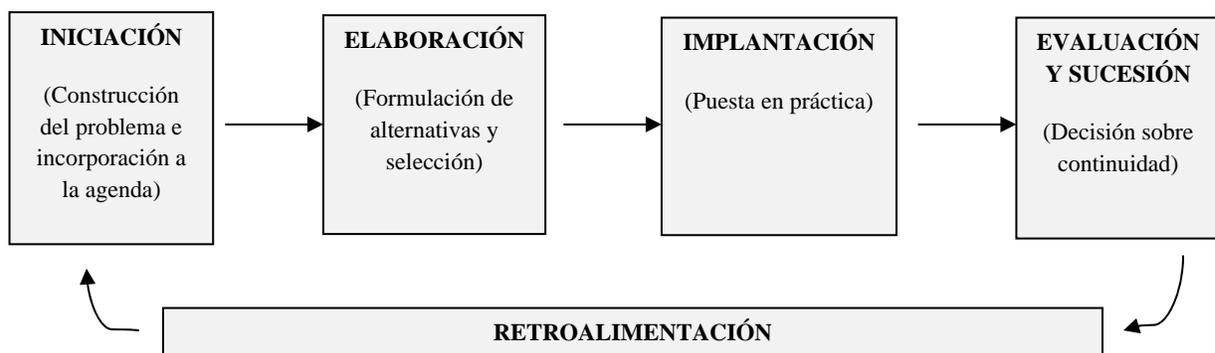
²⁹ Aguilar Villanueva, Luis; Op. Cit. p. 47

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis; Op. Cit. p. 49

- El hecho que el sistema político se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas.
- Que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos.

De acuerdo a esta categoría, si bien los grupos expertos y técnicos influyen en la problematización y la respuesta de determinados asuntos “*son los grupos de interés organizados los que fijan las cuestiones, al descargar en ellas toda su fuerza por estar en juegos sus intereses*”.³¹

Ahora bien, para efectos de su estudio, las políticas públicas tradicionalmente se han explicado a partir de un proceso o ciclo de vida. Al respecto, Vallès³² establece que este ciclo está compuesto por cuatro etapas:



Dado que el objetivo de esta investigación es determinar las razones por las que un determinado conflicto social no es considerado como problema público, el grueso del análisis se centrará en la fase inicial de este proceso de la política pública, especialmente en lo que se refiere a la construcción del problema y su incorporación en la agenda de gobierno.

Al respecto, se puede comenzar señalando que la génesis de toda política pública reside en una suerte de *interfase* compuesta al menos por los siguientes pasos:

³¹ Aguilar Villanueva, ídem.

³² Vallès, Josep (2000): “Ciencia Política: una introducción”, fig. VI.25.1 *Las políticas públicas: un proceso en cuatro etapas*, Editorial Ariel, Barcelona, p. 381

- a) El surgimiento de problemas sociales.
- b) La construcción de los problemas públicos, por medio de lo cual los problemas sociales son construidos como objetos dignos de atención pública.
- c) La inclusión de los problemas públicos en las agendas institucionales, momento en el cual el Estado asume la responsabilidad de participar en su solución.

Dice la teoría politológica que el inicio de toda política pública se origina con la definición del problema público:

*“La definición del problema tradicionalmente olvidada en los análisis de policy-making, se ha descubierto en las últimas décadas en los estudios de Ciencia Política como un eslabón que cierra y abre el ciclo al influir en la elección de soluciones y a su vez verse influido por la evaluación de la política”.*³³

En efecto, uno de los aspectos que se ha abordado con mayor atención en el último tiempo en relación al análisis de las políticas públicas es el análisis de los problemas públicos. Tradicionalmente, estos se asumieron como previamente establecidos –de manera objetiva, claro está-, y el foco de atención de la academia se estableció en la implementación de la política.

Sin embargo, como bien señalan Ortega y Ruiz, la evolución en el tratamiento de las políticas públicas ha mostrado que los problemas no existen sino que son construidos.³⁴ Y es que precisamente es en esta construcción de problemas donde interactúan los distintos actores (o interesados), donde tratarán de influir por diversos medios en la alternativa de política que se propicie generar desde el Estado.

Aguilar Villanueva, sobre la base de Hogwood y Gunn, indica que por definición del problema es posible entender *“los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”.*³⁵

Así entonces, hablamos de problemas que son construidos subjetiva e interesadamente por distintos actores. Por tanto, el primer aspecto que debieran considerar los Gobiernos, para poder considerar un problema social como problema público, está en su definición y la relación de ésta con una posible solución.

³³ Ortega, Nieves y Susana Ruiz (2005): “Definición de Problemas y Diseño de la Agenda”, p. 111-131, en Pérez Sánchez, Margarita (2005): “Análisis de Políticas Públicas”, Granada, Universidad de Granada.

³⁴ Ortega y Ruiz, Op. Cit. P. 112

³⁵ Aguilar Villanueva, Luis; Op. Cit. p. 52

En esta etapa encontramos la primera discrepancia académica: mientras algunos teóricos plantean que la definición del problema debe realizarse en torno a la solución buscada, debido a que es el aquel momento en el cual se intenciona la política a desarrollar, otros autores, como Bardach,³⁶ plantean que la definición no debiera considerar la solución, ya que esto establecería limitaciones para la política a implementar.

Al respecto, y siguiendo a Ortega y Ruiz, podemos indicar que existen al menos cuatro formas o perspectivas tradicionales para definir los problemas:³⁷

a) *Problema como situación*, cuando la situación se define como un estado de dificultad o como un conjunto de condiciones no deseables.

b) *Problema como discrepancia*, esto es, que la situación sobre la que interesa o se ha decidido intervenir *es* distinta a lo que *debería ser*.

c) *Problema como discrepancia salvable*, es decir, la situación no deseada es vista como una discrepancia entre lo que *debería ser*.

d) Por último, el *problema como oportunidad*. En esta perspectiva, los problemas se consideran como situaciones “no objetivables”, por lo que el trabajo consistirá en plantear una serie de soluciones relacionadas con los factores que influyen sobre la situación no deseada. “*El problema se define como la búsqueda de ideas para la solución [...] y así el problema se convierte en un proceso de decisión entre las mismas*”.³⁸

Resulta interesante considerar este último planteamiento del problema como oportunidad, ya que a partir de esta perspectiva las autoras establecen ciertos “planos de análisis” que debieran estar considerados dentro del proceso de definición del problema. Si bien advierten que este ejercicio es de naturaleza puramente teórica, destacan su validez en cuanto método académico de carácter ordenador y dador de coherencia para el estudio de esta fase de la política pública:

Plano A: Construcción de un problema

Este primer plano se refiere a la detección del problema y sus mecanismos. El problema no existe como realidad objetivable y es preciso construirlo. En este paso, tres aspectos son relevantes: primero, debido al carácter fuertemente político de este momentum, se deben identificar a los actores y sus visiones, lo cual se traduce en establecer a quién(es) se tiene en cuenta y hasta qué punto.

³⁶ Bardach, Eugene (2001): “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Ciudad de México.

³⁷ Ortega y Ruiz, Op. Cit. P. 115

³⁸ Ortega y Ruiz, Op. Cit. p. 116

En segundo lugar, implica establecer las opciones de política y las consecuencias de optar por una u otra, es decir, se deben identificar beneficiados y perjudicados en la decisión a considerar.

Un tercer aspecto tiene que ver con la oportunidad de la detección del problema. Este aspecto es de alta relevancia, debido a que una detección previa del problema permitiría un margen de maniobra mayor sobre los aspectos cruciales, mientras que casos donde el problema ya está generado, tales como las situaciones de conflicto, el Gobierno se verá obligado a actuar reactivamente y las consideraciones analíticas quedan a merced tanto de la habilidad como capacidad política del decisor:

“Una política reactiva se implementa generalmente cuando el problema ha entrado en crisis y no corresponde a la detección intencionada del problema. El problema se manifiesta y se intenta paliar. No hay eventualmente definición del mismo ni anticipación de impactos o cálculos de costos. La cuestión de primar la capacidad analítica sobre la de acción y desarrollar políticas anticipativas es más cuestión de liderazgo político y de estilo de políticas públicas”.

A continuación, y a modo de receta para estos casos de reactividad estatal, se mencionan cinco mecanismos que permitirían detectar los problemas de manera anticipada: a) la función directiva; b) la participación en redes de gestión; c) el diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas; d) el análisis de los clientes y e) la evaluación de las políticas y programas en funcionamiento.

Plano B: Definición propiamente dicha del problema

Como segundo plano dentro del proceso de definición del problema público, se encuentra la definición propiamente tal de éste. Esto se entiende como una respuesta a la pregunta ¿cuál es el problema?, o bien, ¿cuáles son las definiciones posibles del problema?

Para este efecto, se deben determinar los factores que afectan la situación, de manera que junto con identificarlos, se establecerá el *peso relativo* de cada uno de ellos.

Plano C: Clasificación del problema

En tercer lugar se encuentra el plano de la clasificación del problema. Este aspecto dice relación con el enlazamiento de las distintas definiciones de los problemas que se han definido a ciertas soluciones posibles para su resolución.

Como el objetivo es relacionar eventuales problemas definidos con posibles soluciones a entregar, se advierte que no es el momento adecuado para desechar alternativas. Si lo extrapolamos al lenguaje de la gestión pública, diríamos que se trata de un *brainstorming* de soluciones, todas de ellas con plena validez.

Pero tal como se señaló, en este estadio de la definición del problema no coinciden todos los autores. Bardach, señala contrariamente que ligar el problema a una solución constituye una de las “trampas comunes” en las que caen los hacedores de política:

*“La definición del problema no debe incluir una solución implícita que se nos escape por un descuido semántico. Hay que delimitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones”.*³⁹

El autor considera que establecer soluciones prematuras tiende a generar una suerte de conflicto comparativo entre los problemas ya definidos, por lo que se tendería a considerar la existencia de problemas más reales que otros.

Por lo anterior, el autor pone el acento en las condiciones que causan el problema y, en ese sentido, recomienda que se evalúe la “cadena causal” del problema. Así por ejemplo –plantea el autor- si se ha definido que un problema es “el uso de la cocaína”, éste no resulta ser un problema en sí mismo, sino que lo son las relaciones que tiene con sus posibles causas: crimen, narcotráfico, mala salud, desintegración familiar, etc.⁴⁰

Plano D: Evaluación del problema

Por último, se plantea el plano de la evaluación del problema. Este consiste en evaluar las consecuencias de la elección de un determinado problema y de sus distintas soluciones, a fin de establecer cuál de todas ellas resulta ser la más conveniente, para lo cual se deben considerar factores económicos y sociales:

*“La acotación de soluciones parte de la evaluación de costos, beneficio neto y oportunidades reales de mejoras”.*⁴¹

³⁹ Bardach, Eugene; Op. Cit. p. 22

⁴⁰ Bardach, Eugene; Op. Cit. p. 23

⁴¹ Ortega y Ruiz, Op. Cit. P. 119

2.2 Problema público y agenda pública

La teoría respecto a las políticas públicas nos plantea una estrecha relación entre las etapas de definición del problema y de conformación de la agenda pública.

Aguilar Villanueva establece que *“colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno”*. Es decir, -siguiendo al autor- en cierta medida los problemas “se crean” para que puedan ser incorporados en la agenda.

Ortega y Ruiz, por su parte, indican al respecto que *“la definición de un problema es un proceso analítico de identificación de actores y de intereses en una situación objeto de intervención pública, cuya consideración final debe hacerse teniendo en cuenta la evaluación de las soluciones propuestas al mismo”*.

Sin embargo, señalan las autoras, no es posible *“delimitar dónde comienza la definición de problemas y dónde el diseño de la agenda”*.

Y es que de acuerdo al análisis cíclico y secuencial que tienen las políticas públicas, ambos momentos se encuentran entrelazados íntimamente e incluso son interdependientes. Esto puede explicarse ya sea tanto por la naturaleza del problema definido (situación no deseada v/s conflicto) o por la oportunidad en que un Gobierno decide considerarlo como tal (anticipación v/s abordaje reactivo)

Con todo, lo importante es que tanto el proceso de definición de problemas como el de diseño de la agenda pública corresponden, al menos para fines de estudio, a la fase inicial de las políticas públicas.

Pero ¿qué se entiende por diseño de la agenda? Aguilar Villanueva lo define como *“el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública”*.

En ese sentido, constituye un proceso en el cual los problemas ganan o pierden la atención del gobierno. De acuerdo a Ortega y Ruiz, en este proceso se hace referencia al menos a dos aspectos:

- Qué problemas van a ser designados como de atención gubernamental.
- Cómo van a ser definidos tales problemas.

Dado que se extrae una fase implícita de conceptualización del problema, lo anterior significa en definitiva, que la conformación de la agenda comienza con una decisión política de los gobiernos respecto a qué problemas, de todos los presentes en el amplio abanico social, van a ser considerados como problemas de carácter público y, junto con

ello, al menos en término de direccionalidad, qué medidas o soluciones les van a ser asignadas a cada uno de ellos.

La literatura de las políticas públicas hace la distinción entre dos tipos fundamentales de agenda:

Agenda sistémica o coyuntural: que corresponde a aquella agenda conformada por las demandas y pretensiones de los ciudadanos, la cual puede preceder y llegar a determinar la agenda del gobierno o ser inducida por los intereses y prioridades gubernamentales.

Agenda gubernamental, institucional o política: se refiere al conjunto de asuntos aceptados para su consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Ambas agendas se interrelacionan e incluso se señala que en cierta manera la agenda sistémica puede llegar a determinar buena parte de la agenda institucional.

Una comparación entre ambas agendas puede observarse en la siguiente tabla:⁴²

Agenda Ciudadana / Sistémica	Agenda Gubernamental / Institucional
Conjunto de problemas que los miembros de una comunidad política estima que es necesario hacer algo.	Conjunto de ítemes explícitamente reconocidos por la autoridad sobre los cuales debe hacer algo.
Está compuesta por temas que suelen ser abstractos o generales.	Está conformada por temas concretos y precisos, por lo que tiende a perpetuarse.
Es cambiante, por cuanto van apareciendo temas nuevos que se incorporan a ella.	Tiende a tener una desviación estructural originada en los diferentes recursos de los individuos o grupos.
Requisitos para que un problema ingrese a la agenda: <ul style="list-style-type: none"> - Atención generalizada sobre éste. - Percepción de la mayoría que es necesario hacer algo. - Percepción de que le corresponde a la autoridad (en diversos niveles) solucionar el tema. 	Para que un problema entre en esta agenda debe tener apoyo de al menos un actor poderoso. La influencia de este actor dependerá de que: <ul style="list-style-type: none"> - Sea un tomador de decisión obligado con cierto grupo. - Algunos grupos tienen más recursos para influir - Algunos grupos tienen posición estratégica que no puede ser ignorada. - Se trate de grupos con prestigio.

⁴² Elaboración propia sobre la base de Ortega y Ruiz, Op. Cit. pp. 120-121

La incorporación en la agenda institucional está sujeta a ciertos factores, los cuales pueden influir que un determinado problema pueda ser incorporado a ella. Entre éstos, se pueden destacar:

- Situación de alarma o emergencia.
- Impacto emocional.
- Afecta a un gran público.
- Grupos de interés.
- Medios de comunicación.
- Momento del ciclo político.

De acuerdo a Elder y Cobb, como los escenarios sociales y políticos son cambiantes, tales factores están a su vez relacionados con la oportunidad en que se producen:

*“Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su “solución” y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar a favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo”.*⁴³

A juicio de esta investigación, el entrelazamiento de la etapa de definición de la agenda con la definición del problema está dado especialmente con el proceso decisorio estatal de actuar sobre la problemática:

*“Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones”.*⁴⁴

Si extrapolamos la misma lógica de estudio de la política en fases o etapas, perfectamente podemos observar un proceso de toma de decisiones:

Primero, la *decisión de prestar atención* sobre una situación social con carácter de problema. Segundo, *decidir definirlo* como problema público. Tercero, *decidir incorporarlo* a la agenda pública. Cuarto, *decidir darle una solución* de “acción” (por medio de una política pública) o de “inacción” (dejándolo relegado a la esfera de lo privado o a merced del mercado).

Sin embargo, los teóricos advierten tanto sobre la permanencia de los problemas en las agendas de los gobiernos como en su resolución efectiva. Esto, debido a que *“los problemas pueden disiparse, es decir, entran en la agenda pero acaban desapareciendo si*

⁴³ Elder, Charles y Roger Cobb (1984): “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, p. 81, en Aguilar Villanueva, Luis (1993): “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Ed. Porrúa, Ciudad de México.

⁴⁴ Elder y Cobb; Op. Cit. p. 97

se decide no actuar (políticas de no acción) o pueden no recibir la atención adecuada y dejar que pase el tiempo (políticas de no decisión)”.⁴⁵

Al respecto, Elder y Cobb⁴⁶ citan en su trabajo sobre la formación de la agenda, un modelo de análisis generado por Cohen y March en 1974 y posteriormente refinado por March y Olson en 1976, llamado *Garbage-Can Model* o “Modelo bote de basura”. Según este marco de análisis, las decisiones son el resultado de una confluencia de cuatro corrientes:

- Las personas.
- Los problemas.
- Las soluciones.
- Las oportunidades de elección.

Sin embargo, la mayor parte del análisis de este proceso de formación de la agenda se ha puesto en el rol de que juegan los actores. Aguilar Villanueva, por ejemplo, plantea que existe la máxima de que “Quien define es quien decide”,⁴⁷ en alusión a que quienes logran influir de manera significativa en la definición del problema serán los que decidirán el tratamiento a seguir dentro de la agenda.

Tales actores serán llamados *agenda setters*, esto es, corresponden a “*aquellos grupos o individuos que poseen el suficiente poder como para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos*”.⁴⁸

De acuerdo a Subirats,⁴⁹ estos actores son básicamente:

- El Parlamento.
- El Gobierno.
- La administración.
- Los grupos de interés.
- Los expertos.
- Los medios de comunicación.
- Los partidos políticos.

Para este caso de estudio resulta relevante analizar el rol que juega un particular grupo de interés: la empresa privada.

En este sentido, se pasarán a revisar la argumentación que frente a este tipo de actor ha desarrollado la teoría politológica, especialmente los argumentos esgrimidos por el autor C. Lindblom.⁵⁰

⁴⁵ Ortega y Ruiz; Op. Cit. p 122

⁴⁶ Elder y Cobb; Op. Cit. p. 82

⁴⁷ Aguilar Villanueva; Op. Cit. p. 52

⁴⁸ Ortega y Ruiz; Op. Cit. p 120

⁴⁹ Subirats, Joan; Op. Cit, p. 32-97

2.3 La posición privilegiada de la empresa privada en la elaboración de políticas públicas

Una frase de Aguilar Villanueva dice así: *“Me gusta decir que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver”*.⁵¹

Nuevamente, si aplicamos el modelo de análisis decisional, podríamos decir que las decisiones estatales comienzan cuando los actores privados no logran resolver sus conflictos.

Charles Lindblom señala que en las sociedades donde se da la triada Estado, mercado y democracia como sistema político, existen decisiones que afectan lo público, en un sentido amplio, que son tomadas por actores privados.

“El empleo, el nivel de precios, y tasa de crecimiento dependen de las políticas establecidas en las empresas por sus directivos. Nadie puede decir que estas decisiones no pueden ser denominadas políticas públicas”.⁵²

Y es que a juicio del autor la desigualdad que existe entre el gobierno y la ciudadanía, se ve duplicada en los sistemas de mercado, donde *“una distinción fundamental separa la élite de los negocios de la gran masa”*.⁵³

El argumento central de Lindblom se refiere a que las decisiones a las que se hace referencia, y que son tomadas por la empresa privada, son de carácter esencial para la gobernabilidad de la sociedad:

“Muchas de las funciones realizadas por los directivos de empresa en el mercado son esenciales para la sociedad ya que, si no se realizan, ocasionarán un amplio descontento y –en extremo- el desorden. Las viviendas deben construirse, los alimentos deben procesarse, la gente y los bienes deben transportarse, las factorías construirse y explotarse, y los puestos de trabajo deben hacerse disponibles. Si éstas y otras actividades similares fallan, se ocasionará un desorden generalizado”.⁵⁴

En ese sentido, y con el objetivo de asegurar de alguna manera que las decisiones sean lo más cercanas al “bien público”, los gobiernos harán todo lo posible por otorgar a la empresa privada, a sus altos ejecutivos en particular, todo lo que necesitan.

“La formulación de las políticas públicas consecuentemente están especialmente controladas por las empresas privadas: los cargos públicos deben escuchar a los empresarios con sumo cuidado; deben descubrir las necesidades de los empresarios

⁵⁰ Lindblom, Charles (1991): El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 93-106.

⁵¹ Aguilar Villanueva; Op. Cit. p. 69

⁵² Lindblom, Charles; Op. Cit. p. 94

⁵³ Lindblom, Charles; ídem.

⁵⁴ Lindblom, Charles; Op. Cit. p. 95

*incluso aunque éstos no se preocupen de manifestarse o hablar por sí mismos; deben dar a los empresarios lo que necesitan para motivar la producción, los puestos de trabajo y el crecimiento; y deben de esta manera darles el derecho especial de consulta y participación real en el proceso de formulación de las políticas”.*⁵⁵

La influencia que tiene la empresa privada se ejerce mediante ciertos tipos de control, tales como la persuasión, su posición de autoridad y por medio de intercambios de diversa índole. Estos tipos de controles se logran a partir de una comunicación frecuente con las autoridades de gobierno y por canales privilegiados. La empresa realiza estos controles generalmente sin esfuerzo y sin prometer nada a cambio, pues ningún gobierno en una democracia con economía de mercado tiene la facultad de exigir resultados públicos a actividades privadas soberanas.

No obstante, existen dos procesos de control que operan sobre el gobierno y que son los más importantes por su capacidad de influencia directa: *a) el control electoral normal* (esto es, votos y grupos de interés) y *b) control empresarial*.

La empresa tiende a que los ciudadanos y el gobierno hagan suyos sus objetivos privados perseguidos, razón por la cual buscará permanentemente que el control electoral se haga consistente con el control empresarial:

*“Las empresas consiguen ajustar los controles electorales por sí mismas, introduciéndose en los grupos de interés, los partidos y otras actividades electorales, alcanzando influencias desproporcionadas sobre ellos”.*⁵⁶

Este ajuste, incluye elementos que tienen que ver con la participación activa en la “red de asuntos”, por medio de la movilización de recursos especialmente, pero también con un control que puede tener connotaciones ideológicas: “recordarle” permanentemente a los ciudadanos que las actividades del mercado son actividades democráticas: es decir, como el ciudadano ha decidido, por medio de su voto, el sistema político democrático imperante, indirectamente está validando la actuación de la empresa privada.

*“Es difícil para un ciudadano distinguir la democracia de la empresa privada para que se dé cuenta de la posibilidad de que ésta puede ser un elemento no democrático de aquella, y observar que las demandas de la empresa obstruyen las demandas democráticas de los ciudadanos. Los esfuerzos persuasivos de los empresarios y de las autoridades tienden a desplazar temas importantes fuera del debate de políticas públicas”.*⁵⁷

⁵⁵ Lindblom, Charles; Op. Cit. p. 96

⁵⁶ Lindblom, Charles; Op. Cit. p. 101

⁵⁷ Lindblom, Charles; Op. Cit. p. 103

Finalmente, el autor señala que la ventaja comparativa de la empresa privada respecto a otros grupos de interés se encuentra dada por cuatro elementos.⁵⁸

- *Fondos*: que consiste en contar con los recursos necesarios para generar influencia.
- *Fuentes “públicas” de financiación*: que se refiere a la capacidad de financiar sus actividades de influencia sin depender de ayudas económicas externas.
- *Organización disponible*: poseen una organización ya instalada, la cual puede ser movilizadada de manera inmediata.
- *Acceso*: que se refiere al fácil acceso al funcionariado público gracias a su posición privilegiada.

Ante esta argumentación de Lindblom, podemos distinguir dos extremos, uno perverso a la sociedad y otro favorable, aunque aún constituye un desafío: a) la captura del estado y b) el control social, respectivamente.

Captura del estado:

Hellman (*et al*) analizan la forma en cómo las empresas generan influencia sobre los gobiernos. Si bien sus estudios se han centrado en las economías en transición (especialmente de los países de Europa del Este), sus análisis y conclusiones son extrapolables.

La captura del estado es una forma de corrupción mayor a la influencia propiamente tal y a la corrupción administrativa. La captura se define como “la capacidad de las empresas para *darle forma y afectar la formación* de las reglas básicas del juego (ej. Leyes, regulaciones, y decretos) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos”.⁵⁹

A diferencia de la *influencia*, la captura incluye la realización de pagos. *La corrupción administrativa*, por su parte, son formas de soborno menores o “insignificantes” asociadas con la implementación de las leyes, reglas y regulaciones existentes.

La dificultad que existe para determinar la existencia de captura estatal, tiene que ver con que los gobiernos no van a reconocer que han sido sobornados, ni tampoco las empresas lo señalaran en los medios. Por lo tanto, tal como el trabajo de Hellman, la mayor parte de los estudios se ha realizado gracias al uso de encuestas de transparencia.

⁵⁸ Lindblom, Charles; Op. Cit. p. 103-106

⁵⁹ Hellman, Joel, Geraint Jones y Daniel Kaufmann (2000): “Capture el Estado, Capture el Día. Captura del Estado, Corrupción, e Influencia en la Transición”, Trabajo de Investigación en Políticas Públicas n° 2444, Publicación del Banco Mundial, Washington.

Control social:

El control social aparece como un mecanismo en que la ciudadanía o, en el lenguaje de Hecló, los grupos interesados de “la red de asuntos” son capaces de generar un control sobre el desempeño de la gestión pública, haciendo uso no sólo de sus derechos políticos (voto y participación partidista), por medio del despliegue de sus derechos ciudadanos en sentido amplio, que van desde la consulta hasta la fiscalización.

En síntesis

El marco teórico de la investigación se ha centrado en los momentos analíticos iniciales de las políticas públicas, tales como la definición del problema, la construcción de las agendas sistémica y pública, así como de los actores que intervienen en tales procesos.

Sobre este último aspecto, se ha considerado relevante para la investigación desarrollar teóricamente la posición que juega un actor, particularmente, en todos estos procesos: la empresa privada.

Ello, por cuanto el caso de estudio tiene como principal actor a la empresa CELCO, cuyo proyecto de planta de celulosa, y particularmente la eliminación de sus desechos, resulta ser el centro del conflicto con la comunidad de Mehuín.

PARTE III: CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO CELCO-MEHUÍN

Introducción

A continuación, la investigación entrega los principales antecedentes que permiten enmarcar la reconstrucción del caso de estudio y su posterior análisis.

Se ha considerado relevante, tratándose de un conflicto de carácter socioambiental detonado a partir de la materialización de una planta de celulosa, entregar antecedentes relativos al marco normativo vigente para nuestro país en materia medioambiental, del proyecto Planta Valdivia de la empresa CELCO y de sus proyectos de descarga de residuos líquidos.

En este mismo sentido, se entregan antecedentes relativos a los lugares de descarga de estos residuos, tales como el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter y la Bahía de Maiquillahue en Mehuín.

3.1 Antecedentes generales del conflicto:

- *Marco normativo y legal aplicable al análisis:*

La presente investigación toma como marco de referencia la legislación ambiental vigente, esto es la ley n° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, en especial, aquellos aspectos referidos a los instrumentos de gestión ambiental establecidos para tal efecto, así como el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA),⁶⁰ el cual se define como “*uno de los principales instrumentos para prevenir el deterioro ambiental [por cuanto] permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país; a través de él se evalúa y certifica que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables*”.⁶¹

Sobre el particular, cabe indicar que la ley n° 19.300, en su Título II, establece a los Estudios de Impacto Ambiental y a las Declaraciones de Impacto Ambiental como instrumentos de gestión ambiental, los cuales serán aplicables según corresponda la naturaleza del proyecto o actividad, de acuerdo a lo que establece el citado reglamento del SEIA.

En este sentido, es importante destacar el artículo 10 de la ley n° 19.300, el cual indica taxativamente los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que, por ende, deben someterse al SEIA. Entre estos se encuentran, según lo establece la

⁶⁰ Se hace referencia a la ley n° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y al D.S. n° 95 de 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que refunde, coordina y sistematiza el D.S. N° 30 de 1997, del mismo Ministerio, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁶¹ Servicio de Evaluación Ambiental, www.sea.gob.cl/contenido/que-es-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental

letra m), los *“Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales”*.

A continuación, en el artículo 11, letra a), se establece que aquellos proyectos que presenten “riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos”, deberán presentar ante la COREMA (o CONAMA, dependiendo su nivel de impacto) un Estudio de Impacto Ambiental o EIA, el que se presentará con el fin de obtener las autorizaciones ambientales correspondientes. También deben presentar EIA los *“Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración, significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas”*, según lo establece el artículo 10 letra a), de la misma ley.

En relación al proceso de calificación de los EIA, el artículo 9 señala que el *“considerará la opinión fundada de los organismos con competencia ambiental, en las materias relativas al respectivo proyecto o actividad”*, pudiendo la institucionalidad ambiental solicitar informes a tales organismos”.

Cabe destacar que la siguiente investigación, en su momento, hará mención a aspectos relativos a la Ley nº18.891 General de Pesca y Acuicultura, a la ley nº 20.249 que crea el Espacio Costero de los Pueblos Originarios y al Convenio nº 169 de la OIT. Por tratarse de aspectos puntuales, ellos serán explicados en detalle al momento de ser señalados.

- *El Proyecto Planta Valdivia de Celulosa CELCO-Arauco S.A.:*

Presentado en el año 1995, el proyecto “Planta Valdivia” del grupo empresarial ARAUCO S.A. (en aquel entonces bajo el nombre de Celulosa Arauco y Constitución, CELCO), perteneciente a la familia Angelini, tiene como objetivo la construcción de una planta de producción de celulosa blanqueada en la zona de San José de la Mariquina, en la Provincia de Valdivia, entonces región de Los Lagos, hoy región de Los Ríos.

Con fecha 06 de octubre de 1995, la empresa presenta de forma voluntaria a la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de Los Lagos, el EIA del proyecto “Planta Valdivia” a objeto de someter a evaluación su viabilidad ambiental, de acuerdo con las siguientes características:

- *Localización del proyecto:*

La planta industrial se ubicaría en los predios Las Rosas y Traiguén, a unos 6 kms. al sureste de San José de la Mariquina y a unos 500 metros de la ribera sur del río Cruces, 32 kilómetros aguas arriba del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter. La planta ocuparía una superficie aproximada de 100 hectáreas, de las cuales 40 serían utilizadas para las instalaciones industriales, tales como área de producción de pulpa, recuperación química, generación de energía, abastecimiento de agua y sistemas de tratamiento del efluente líquido. Además se consideran otras 5 hectáreas para la construcción de un depósito especial para la disposición de los residuos sólidos de vida útil de 10 años, ubicado en una rinconada del predio Traiguén. La vida útil del proyecto se encuentra estimada en más de 20 años, considerando una inversión de US \$ 1.045 millones.



Localización del proyecto Planta de celulosa Valdivia. Fuente: www.plantavaldivia.cl

- *El Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter:*

Ubicado a pocos kilómetros de la entrada norte de la ciudad de Valdivia, es un humedal de reconocido valor ecológico, turístico y botánico con más de 6 mil hectáreas, de las cuales 4.877 se encuentran protegidas -nacional e internacionalmente- como Santuario de la Naturaleza, esto por medio del D.S. n° 2.734 del Ministerio de Educación, de fecha 3 de junio de 1981 que lo declara Santuario de la Naturaleza, y por la Convención Relativa a los Humedales de importancia Internacional RAMSAR,⁶² cuyo reconocimiento se otorgó el 27 de Julio de 1981, siendo el primero de los 12 sitios de esta categoría que actualmente

⁶² La “Convención sobre los Humedales” (Ramsar, Irán, 1971), conocida como “Convención de Ramsar”, es un tratado intergubernamental en el que se consagran los compromisos contraídos por sus países miembros para mantener las características ecológicas de sus Humedales de Importancia Internacional y planificar el uso racional, o uso sostenible, de todos los humedales situados en sus territorios.

existen en nuestro país y el primero de Sudamérica en contar con esta protección.⁶³ Es un lugar privilegiado, cuyo valor, entre otras cosas, está dado por proporcionar vida, refugio y nidificación a una gran variedad de aves acuáticas (se contaban 60 especies aproximadamente hasta antes del año 2004), especialmente de especies amenazadas o en peligro de extinción, vulnerables, raras o desconocidas, como el cisne de cuello negro y garza blanca. Es administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Su principal afluente, el río Cruces, nace en la cordillera costera, avanza hacia el suroeste y desemboca en el río Valdivia. Sus últimos 20 km. están rodeados por terrenos inundados permanentemente desde el terremoto del año 1960. Son de poca profundidad, con mucho sedimento orgánico y una abundante vegetación, conocida como “selva valdiviana”.



Santuario de la Naturaleza, Fuente: Agrupación Aves de Chile, sobre imagen satelital Google Earth, 2004

En el año 2004, el Santuario de la Naturaleza sería un recurrente objeto de noticia, debido a la contaminación de sus aguas y a la consecuente muerte y migración de la mayor población de cisnes de cuello negro de nuestro país. De inmediato, la opinión pública apuntó a la planta de celulosa Valdivia como la responsable de tal hecho, responsabilidad que es negada por la empresa hasta nuestros días. La planta llegó a ser clausurada, pero posteriormente es reabierta bajo la condición de que la empresa presente, a través de un nuevo EIA, un sitio “alternativo” para la descarga de sus desechos: el lugar elegido es el mar, específicamente en la Bahía de Maiquillahue, ubicado en la zona costera de Mehuín.

⁶³ <http://www.ramsar.org/pdf/sitelist.pdf>

- *La localidad de Mehuín y la Bahía de Maiquillahue:*

Distante a 70 km. al norte de Valdivia, en la comuna de San José de la Mariquina, se ubica Mehuín, localidad de poco más de mil habitantes, quienes viven de la pesca, el comercio, la ganadería y el turismo. Cuenta con una caleta de pescadores y extensas playas. Los antecedentes demográficos indican que la comuna de San José de la Mariquina posee una población de 7.790 habitantes, de los cuales un 23,2% se autoidentifican como mapuche.⁶⁴ Esta población mapuche se encuentra distribuida en distintos sectores de la Comuna, donde un 71,1% habita en el sector rural y un 28,9% habita en sectores urbanos. Las actuales comunidades se distribuyen fundamentalmente en la zona costera de Mehuín y sus alrededores y también en el interior, el denominado valle de Mariquina.

El balneario de Mehuín, debido a su ubicación geográfica y a su conectividad terrestre, constituye un importante atractivo turístico, especialmente en época de verano, tanto para la región de Los Ríos como de La Araucanía. Se caracteriza por sus amplias y extensas playas donde se desarrollan, entre otras actividades, la pesca deportiva y el surf. Las poblaciones aledañas, basan su economía en el desarrollo de actividades productivas relacionadas con la extracción de productos del mar y de la ganadería. Skewes las caracteriza como *poblaciones con predominio masculino que han organizado su actividad económica sobre la base del uso combinado de recursos locales, predominando la pesca y la agricultura, con un pequeño núcleo comercial en la zona de la caleta y balneario.*⁶⁵ Sus actividades productivas quedan reflejadas en el cuadro siguiente:

Localidad	Población	% pob. Fem.	% pob. 18-30	% pob. Ind.	% Actividad económica preponderante	
Maiquillahue	143	42.7	18.2	70.6	Agricultura	52.8
					Pesca	26.4
Caleta y Balneario Mehuín	1.135	48.9	17.8	19.8	Comercio	25.2
					Pesca	23.6
Mississippi	349	45.3	17.8	41.5	Pesca	45.8
					Agricultura	23.5
Mehuín (Alto y Bajo)	177	47.5	14.7	87.6	Agricultura	54.4
					Pesca	10.9
					Silvicultura	10.9

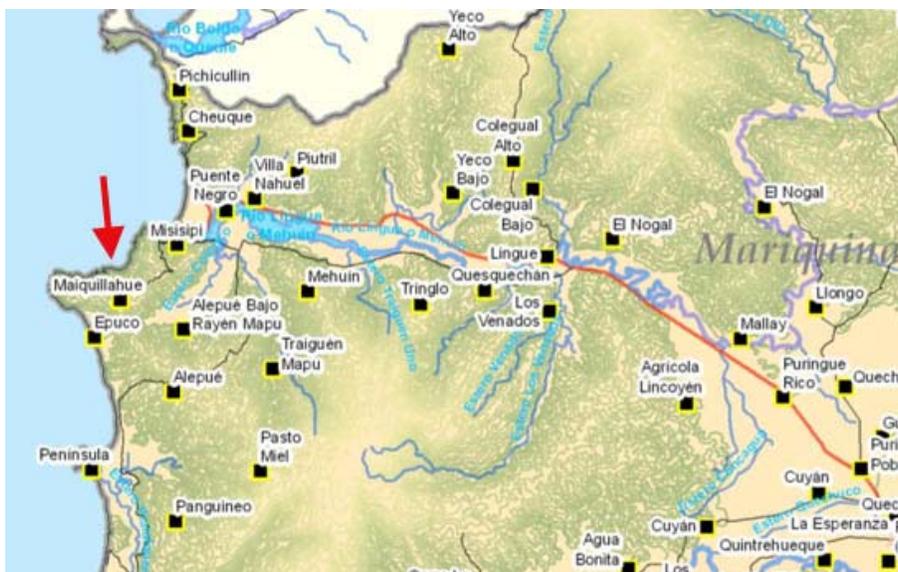
Población local y caracterización según datos del Censo 2002.

Frente a Mehuín, y separada por el río Lingue, se encuentra la pequeña localidad de Mississippi, habitada mayoritariamente por población mapuche-lafkenche, la cual toma su nombre a partir de la ayuda recibida del gobierno de Estados Unidos, luego de que ésta prácticamente desapareciera con el terremoto del año 1960. Es importante destacar este espacio territorial, por cuanto aquí se encuentran la sede del Comité de Defensa del Mar -el

⁶⁴ INE (2005): "Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos", p. 222 e INE (2002): Censo Nacional de Población.

⁶⁵ Skewes, Juan Carlos; Op. Cit. p. 5

movimiento de oposición más importante al proyecto de descarga de desechos de la planta de celulosa al mar-, y en una zona aledaña, la Bahía de Maiquillahue, el lugar elegido para la descarga de tales desechos.



Bahía de Maiquillahue en la comuna de Mariquina. Fuente: Comité de Defensa del Mar.

Como se observa en el mapa, alrededor de Mehuín existe una serie de comunidades y pequeñas localidades (*reducciones*) donde habitan fundamentalmente población de ascendencia indígena. Uno de los aspectos relevantes dentro de este caso de estudio, es la existencia de una alta población de origen mapuche, especialmente en la zona del borde costero de la comuna, donde estas comunidades que han mantenido patrones socioculturales y religiosos.

Para Nahuelpán, historiador mapuche de la zona entrevistado para esta investigación, estas prácticas se han mantenido “a pesar de los procesos de aculturación. Se podría estimar que en alguna medida el aislamiento geográfico ha significado una barrera de protección cultural. Esto se apoya en antecedentes históricos y antropológicos de la comuna de Mariquina, que expresan que al interior de este espacio existieron y existen dos unidades sociopolíticas, territoriales y religiosas mapuche. Un *Kiñelmapu*⁶⁶ ubicado en el valle de Mariquina cuyo centro se encuentra en la zona de Puringue pobre; y un *Kiñelmapu* ubicado en el borde costero o *Lafkenmapu* cuyo centro se ubica en Maiquillahue y que antiguamente recibía el nombre de *Kollawe*. Los antecedentes arqueológicos de ambas unidades y de la población que habita en la zona, las vinculan a un patrón de asentamiento humano transhumante de por lo menos unos 5.000 años, a partir de los vestigios que se remontan al complejo “Complejo Pitren” (600-1100 D.C.)

⁶⁶ Por *Kiñelmapu* se entiende aquel espacio territorial amplio que integra a distintos subespacios territoriales (*Lof*) y a sus actuales comunidades y que comparten un espacio socioreligioso como un *Rewe* y un *Ngillatun* y que se encuentra ubicado frecuentemente en las cercanías al mar o en el borde costero (nota aclaratoria del entrevistado).

que corresponde uno de los complejos culturales que confluyeron en la formación de la cultura y sociedad mapuche”.

Al respecto, es importante mencionar la existencia en esta zona de sitios arqueológicos, ceremoniales y de cementerios indígenas, siendo el de especial importancia para este caso los ubicados en la Bahía de Maiquillahue, donde se encuentra por ejemplo el *Nguillatún*, sitio ceremonial mapuche por excelencia y donde se llevan a cabo las distintas ceremonias y rogativas indígenas. Para Nahuelpán, la importancia de tales espacios está referida a que *“de acuerdo a la cosmovisión mapuche cada uno de estos espacios posee un Newen (energía fuerza) y un Ngen (dueño, protector). Por tanto, resulta de fundamental importancia el respeto que las personas deben tener en su relación con estos espacios, pues cualquier transgresión que se realice, origina o puede originar desequilibrios sociales y espirituales que se manifiestan, por ejemplo, en graves problemas de salud en las personas.*

En esa misma línea, las antropólogas Rojas y Sáez coinciden con el entrevistado al señalar que *“estas comunidades han tenido y aún tienen un especial y ancestral vínculo con la naturaleza que tiene que ver con una forma particular de relación, asociada a una cosmovisión mágico-religiosa. Dentro de esta cosmovisión, el mar es un elemento de naturaleza del cual se vive, el cual alimenta y, por lo tanto, permite la reproducción biológica y cultural del grupo”.*⁶⁷

- *El proyecto de descarga de desechos de la Planta Valdivia:*

Según datos del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), considerando una producción de 550 mil toneladas anuales, este proyecto de planta de celulosa genera desechos contaminantes en torno al siguiente orden: 2,24 toneladas diarias de material particulado; 13,2 toneladas diarias de dióxido de azufre; 4,7 toneladas diarias de óxidos de nitrógeno y, especialmente importante, 1,5 toneladas de organoclorados puros, es decir, que no se eliminan con un tratamiento de nivel secundario y los cuales constituyen el grupo de residuos de mayor toxicidad, en especial dos de sus subcategorías: las dioxinas y los furanos.

Según la Organización Mundial de la Salud, las dioxinas son contaminantes ambientales considerados productos químicos peligrosos, que forman parte de los llamados contaminantes orgánicos persistentes y son preocupantes por su elevado potencial tóxico. *“La experimentación ha demostrado que afectan a varios órganos y sistemas. Una vez que han penetrado en el organismo, persisten en él durante mucho tiempo gracias a su estabilidad química y a su fijación al tejido graso, donde quedan almacenadas. Se calcula*

⁶⁷ Rojas, Sandra y Vivian Sáez (1999): “Estrategias de reproducción cultural asociadas al mar en la localidad costera de Mehuín, X Región”. Escuela de Antropología, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Austral de Chile, Valdivia, p. 25

*que su semivida en el organismo oscila entre 7 y 11 años. En el medio ambiente, tienden a acumularse en la cadena alimentaria. Cuanto más arriba se encuentre un animal en dicha cadena, mayor será su concentración de dioxinas”.*⁶⁸

En efecto, las primeras observaciones fundadas emanadas de grupos como Acción por los Ríos (hoy Acción por los Cisnes), apuntaban precisamente a que la empresa utilizaba conceptos vagos tales como “modernos métodos” o “tecnología de punta” para fundamentar cuestiones de carácter técnico. Asimismo, indicaban que la citada “tecnología de punta” no era tal, por cuanto los métodos más modernos incluyen la eliminación total de cualquier uso de derivados del cloro en el proceso de blanqueo de la pulpa de celulosa.

Debido a la reacción de los grupos ambientalistas, del mundo científico y de la propia comunidad, es que el Comité Técnico Asesor de COREMA estableció la necesidad de que la empresa incluyera una planta de tratamiento terciario para los residuos líquidos, debido justamente al riesgo que constituía el uso de dióxido de cloro en el blanqueamiento. Las respuestas entregadas con posterioridad por parte de la empresa fueron consideradas no satisfactorias, por lo que el citado Comité Técnico de COREMA estableció el 31 de enero de 1996 que el proyecto, así presentado, no era viable ambientalmente. Por otra parte, desde la empresa consideraban que el requerimiento de una planta de tratamiento terciario ponía en entredicho la rentabilidad del proyecto.

Ante este hecho, la empresa presenta nuevas *adendas*,⁶⁹ con información adicional y complementaria del hasta entonces inviable proyecto. Sin embargo, en el mes de mayo de 1996, la instancia política de COREMA resuelve calificar ambientalmente viable el “Proyecto Planta Valdivia” de Celulosa Arauco y Constitución S.A., pero condicionándolo al cumplimiento de ciertas exigencias técnicas, siendo la más importante, aquella referida a la entrega de antecedentes nuevos y definitivos respecto del lugar de descarga de los residuos industriales líquidos y su forma de tratamiento, antecedentes que debían ser entregados con anterioridad a la fase de inicio de obras de la planta.

COREMA le entregaba a la empresa dos alternativas:

- Descarga de los RILES en el río Cruces, agregando a los tratamientos primario y secundario ya presentados, una planta de tratamiento terciario.
- O bien, la descarga de los RILES a un curso o cuerpo de agua que no corresponda al río Cruces, o que no se comunique o confluya directamente en el área del Santuario de la Naturaleza, previo a un tratamiento primario y secundario.

⁶⁸ OMS (2010): “Las dioxinas y sus efectos en la salud humana”, Nota descriptiva N°225, disponible en el sitio <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs225/es/index.html>

⁶⁹ En virtud de lo dispuesto en el art. 26 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), una Adenda (o Addendum) es aquel documento en que el titular del proyecto o actividad presentan las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones solicitadas ya sea con motivo de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental.

PRIMERA ETAPA: PERÍODO 1995-1998

3.2 Primera etapa del caso: período 1995 a 1998

Para comenzar este relato, debemos situarnos en 1995, año en que el grupo CELCO-Arauco S.A. hace públicas sus intenciones de instalar una planta de celulosa en la entonces región de Los Lagos, específicamente en la localidad de San José de la Mariquina, Provincia de Valdivia, distante a 50 kilómetros de ésta.

El proyecto de la planta de celulosa Valdivia de CELCO-Arauco S.A. se alzaba como el que contaría con la máxima tecnología para su tiempo.

Según lo publicado en el Diario Oficial del 20 de Octubre de 1995 el EIA del Proyecto contemplaba medidas de diseño y operación destinadas a minimizar la carga de contaminantes de su efluente líquido; entre ellas destacan el blanqueo sin cloro elemental y sistemas de tratamiento primario y secundario de los residuos industriales líquidos. El EIA establece que la planta Valdivia satisfecería, antes de ser descargado y luego de su dilución en el río, las normas de calidad vigentes en Chile y las prácticas internacionales actuales, y respecto a los compuestos potencialmente tóxicos para la flora y fauna acuática, éstos alcanzarían concentraciones debajo de los niveles riesgosos.

Es precisamente esta descarga de residuos la que se transformará en el punto central de atención de este caso en estudio, sin perjuicio de que en una primera instancia sea el proceso de instalación el que concentraría las miradas:

*“La planta Valdivia es un proyecto que se conoce en 1995, desde el momento de su anuncio, tanto en la Región como a nivel nacional, se transformó en un conflicto”.*⁷⁰

Coincidente con el juicio anterior, Eliab Viguera, vocero del Comité de Defensa del Mar, principal grupo opositor a la instalación del sistema de descarga de residuos en la zona de Mehuín, señala que el conflicto tiene su génesis en la presentación misma del proyecto:

“Este conflicto se genera, se podría decir, a fines del año 95 y ya concretamente, donde participa harta gente de la comunidad como con un rechazo a partir del año 96, de junio del 96, estamos hablando de cuando se funda el Comité de Defensa de Mehuín en ese entonces, que fue el 17 de junio. ¿Por qué se origina? ... es que la verdad nunca se ha aclarado del todo por qué se origina. Lo que nosotros tenemos como antecedente es de un proyecto que se presenta en las esferas gubernamentales y donde participan justamente algunos gobiernos locales, en este caso municipios, los cuales hacen una pugna entre varios municipios, especialmente de la zona de Los Ríos, que hoy se llama de Los Ríos, para quedarse con el proyecto. Esto por supuesto, es en completo desconocimiento de la comunidad, nosotros no teníamos la menor idea que estaban planteando con respecto a la zona, no sabíamos nada”.

⁷⁰ Cuenca Berger, Lucio (2005): “Celulosa Arauco en Valdivia: El desastre ambiental en el Río Cruces, resultado del modelo forestal chileno” en Ortiz, María Selva (et.al.) (2005), “Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono Sur”. Edición Casa Bertolt Brecht y REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo, pp. 35-43.

Tal como indica Viguera, recién conocida la idea de proyecto, varios municipios de la zona entraron en disputa para quedarse con él:

“Nosotros por lo menos sabemos que hubo dos comunas que estaban en disputa, que una de ellas era la comuna de San José de la Mariquina y la otra era la comuna de Los Lagos. Los dos querían el proyecto”.

A juicio de Viguera, la razón es simple, pues se trataba de un proyecto mayúsculo en términos de inversión, donde el municipio adjudicatario gozaría de los beneficios por concepto de patentes y permisos. El entrevistado recuerda el desconcierto que la noticia provocó en la comunidad de Mehuín, al saber que el proyecto quedaría localizado en la comuna de San José de la Mariquina:

“Para nosotros, como comunidad costera, es un proyecto que en realidad nos pilla desprevenidos, porque un proyecto de esta envergadura, no tanto por los montos, sino por el significado que tiene el proyecto... forestal, derechamente forestal, en un área, en un sector, en una zona o en un territorio que es particularmente costero marítimo, no tiene nada que ver. Entonces, para nosotros fue complicado, porque en realidad nos sentimos como que este proyecto venía a invadir nuestro entorno, nuestra vida, la forma de vivir, la forma que tienen particularmente los pescadores artesanales”.

La preocupación de la comunidad costera tenía sus razones. Y es que una vez conocida la idea del proyecto surgen públicos cuestionamientos a la viabilidad técnica de permitir la instalación de esta planta de celulosa, aún cuando –y esto es importante de señalar- el proyecto en cuestión gozaba del apoyo de un sector de la comunidad de San José de Mariquina y de Valdivia. ¿La razón? En un momento en que el mundo sentía los efectos de la llamada “Crisis Asiática”, un proyecto de esta envergadura aparecía como una importante fuente de trabajo, capaz de absorber mano de obra no calificada por un período relativamente considerable de tiempo:

“Y bueno, entre todo este asunto también viene una problemática mayor porque en aquel entonces cuando se presenta este proyecto había una cesantía más o menos importante a nivel nacional y ese también es un punto que nosotros también tocamos y fuimos afectados, porque en realidad se necesitaba que se emplazaran proyectos de cualquier cosa, lo que haya, porque se necesitaba tener la gente trabajando. O sea, el gobierno estaba desesperado y también si nosotros lo miramos desde ese punto de vista, podemos entender que el gobierno le haya prestado todo el apoyo a esta empresa, porque el gobierno quería la mano de obra contratada y justamente cuando este proyecto está diciendo que sólo en la etapa de construcción van a ser más de 3.000 trabajadores contratados, donde la etapa de construcción contemplaba más de 3 a 4 años, más después la mano de obra calificada y contratada de planta iban a ser alrededor de 26, más o menos, o sea, estamos hablando de una envergadura importante de gente que iba a tener

trabajo ahí, entonces, obviamente que una comunidad tan pequeña y que más encima se le denostaba de ser ignorante se esté oponiendo, ya para nosotros es un proyecto que para solucionar un problema público como lo es la mano de obra, se vuelve un problema que comienza a afectar en el índole privado, pero es un proyecto público porque es un proyecto que el Estado le interesa que se emplace porque con eso soluciona un problema.”

Una difícil y polémica aprobación

El día 31 de Enero de 1996, a tres casi tres meses de haber sido presentado el EIA por parte de la empresa,⁷¹ el Comité Técnico Asesor de la COREMA de la región de Los Lagos establece que es necesario que la empresa presente una planta de tratamiento terciario para los residuos líquido, debido al riesgo derivado del uso del dióxido de cloro y formula además otras observaciones adicionales, asociadas al tratamiento de residuos sólidos.

Luego de recibidas las adendas, y consideradas insuficientes las respuestas en ellas contenidas, la COREMA el día 31 de Enero de 1996 resuelve rechazar el proyecto al establecer que es inviable ambientalmente el proyecto de la planta Valdivia, a razón de que este no consideraba impactos sobre la actividad turística, por presentar falencias metodológicas en el estudio del río Cruces -lo que llevó a establecer a la institucionalidad medio ambiental que dicho proyecto no aseguraba con propiedad la no alteración del ecosistema del Santuario Carlos Anwandter- y asimismo, insiste en la necesidad de que se estipule claramente en el proyecto la incorporación de una planta de tratamiento terciario.

Sin embargo, tal noticia no es bien recibida por los altos ejecutivos de la empresa. La razón es que la exigencia de una planta de tratamiento terciario, cuya inversión – inicialmente- si bien es menor a la de un sistema de descarga, su funcionamiento y mantención le adiciona costos de carácter permanente, lo cual reduce la rentabilidad del proyecto.

Por otra parte, la ciudadanía hizo llegar sus observaciones de acuerdo a los plazos (60 días) establecidos para la participación ciudadana que establece la ley, en donde se le critica el uso de dióxido de cloro, la descarga de metales pesados y fibras de celulosa y la ambigüedad de los conceptos tales como “tecnología de punta” y “métodos modernos”.

Este resulta ser un momento de real importancia para el caso en estudio, porque no obstante a que el proyecto se encontraba en punto muerto y técnicamente no se podía materializar, en el mes de marzo de 1996, el entonces Presidente de la República (y actual Senador por la misma zona) Eduardo Frei Ruiz-Tagle encabezaría una ceremonia donde es

⁷¹ Cabe señalar que los EIA son realizados por las propias empresas, cabiéndole a las COREMA o a la propia CONAMA sólo la labor de revisión técnica de los antecedentes presentados. Esto es importante de destacar, por cuanto en la actualidad, los grupos opositores al proyectos niegan que la empresa haya realizado estudios en la zona de Mehuín y califican de falsos los antecedentes entregados en el último EIA presentado.

colocada la “primera piedra” de la futura planta de celulosa Valdivia, hecho que fue visto como una muestra de apoyo explícita del Estado hacia la empresa.⁷²

A los pocos días, la empresa CELCO-Arauco haría llegar una segunda Adenda a la COREMA de la región de Los Lagos y el día 30 de mayo del mismo año recibiría por parte de la instancia política de la entidad gubernamental, la aprobación de su proyecto al calificarlo ambientalmente viable.

Sin embargo esta aprobación, se condicionaba a la empresa respecto del tratamiento de los efluentes, donde básicamente se le presentaban dos propuestas: *a)* con descarga directa en el mar, donde CELCO debería presentar un nuevo EIA, o bien, *b)* con descarga en el río Cruces, considerando tratamiento primario, secundario y terciario de los efluentes, esto es, tratamiento físico, biológico y químico respectivamente.

Las falencias de la escasa legislación ambiental y su institucionalidad

Ante el anuncio de la aprobación del proyecto en mayo de 1996, sus detractores apuntaban a la instancia política de CONAMA como la responsable de dicha aprobación, desnudando de paso, la fragilidad y permeabilidad de la institucionalidad pública medio ambiental de aquel entonces, así como la escasa confianza ciudadana.

Importante de destacar son las objeciones realizadas por el mundo científico, ambientalista y por las comunidades mapuche afectadas por el proyecto, quienes manifestaron su molestia mediante una carta entregada a CONAMA por la falta de consulta porque sus comunidades mapuche no fueron consultadas.

Por otra parte, como bien apunta Ferreira en su tesis sobre el tratamiento mediático de este conflicto,⁷³ el proyecto del grupo CELCO-Arauco S.A. es sometido voluntariamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental:

“la empresa se sometió al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de manera voluntaria debido a que la legislación vigente no estipulaba realizarlo por parte de las empresas. El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es el único instrumento científico que consagra el SEIA, según la Ley General de Bases del Medio Ambiente 19.300 del año 1993, encargado de garantizar la protección de los ecosistemas afectados”.

Eliab Viguera, coincide con este juicio y señala que este proyecto tiene características especiales y diferenciadoras de otros proyectos, precisamente porque desde el Estado no se obligaba a las empresas a someterse a legislación ambiental alguna:

⁷² Ferreira, Patricia Op. Cit. pp. 66-67

⁷³ Ferreira, Patricia; Op. Cit. p. 65

“Yo creo que este proyecto es bastante singular con respecto a otros proyectos que se estaban presentando en el país, teniendo en cuenta que cuando se presenta este proyecto no existía legislación ambiental [...] con la sola presentación del proyecto ya comenzó a tener problemas con la comunidad, porque se presentó justamente cuando no había obligación alguna de someterse a ninguna legislación, imagínate ¡no existía!”.

No es difícil imaginar la razón que movía a la empresa a someterse de manera voluntaria al Sistema de Evaluación Ambiental de la época, ya que una certificación ambiental le abría más posibilidades de llegar a mercados más exigentes. Curioso, por decir lo menos, ya que leído de otra forma, se podría señalar que era el mercado el que ponía mayores exigencias, mientras el Estado, ente regulador por excelencia, aparecía como un facilitador.

Y a precaria legislación, precaria institucionalidad.

Lucio Cuenca, agrega que es la falta de capacidad técnica en el Estado para evaluar proyectos de esta naturaleza y magnitud, un factor importante a la hora de reconstruir el proceso de aprobación y materialización de este proyecto:

*“Esto [la falta de capacidad técnica] lleva a que no quede otra salida que confiar en el autocontrol que se ejerce por parte de la propia empresa. Un ejemplo de eso fue que el proyecto que se aprobó ambientalmente en 1998 no fue el mismo en que se basó la construcción de la planta de Arauco”.*⁷⁴

⁷⁴ Cuenca, Lucio (2005): “Respuestas chilenas a inquietudes uruguayas. Lucio Cuenca en la Junta Departamental de Soriano”, en Ortiz, María Selva (et.al.) (2005), Op. Cit. p. 45

La elección del sitio de descarga de desechos de producción

Tal como se señaló, la aprobación del proyecto quedaba condicionada a la presentación del sitio definitivo de descarga para la evacuación de los residuos industriales líquidos, por medio de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, acotado a las dos alternativas entregadas por COREMA.

Pero para ambas alternativas, ya existían grupos abiertamente opositores: el primero, conformado por los habitantes de las localidades aledañas al sitio en que se ubicaría la planta Valdivia en conjunto con las agrupaciones ambientalistas de la ciudad de Valdivia y también de Santiago, hacían público su rechazo a la posibilidad de que los residuos sean vertidos en el cauce del río Cruces, afluente principal del Santuario de la Naturaleza. El otro grupo disidente era la comunidad de Mehuín.

Desde el sector científico, se entregaron argumentos técnicos y académicos, dentro del cual había un fuerte cuestionamiento a la calidad de la línea de base presentado en el EIA del proyecto aprobado y ya anticipan impactos graves e irreversibles sobre el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, Reserva Nacional y Sitio RAMSAR.

Y mientras el sector científico y ambientalista alertaba de los impactos irreversibles que significaría verterlos en el río Cruces, los habitantes de Mehuín se cerraban públicamente a la posibilidad de que por su localidad se produjera la descarga.

Sin embargo, el día 3 de junio de 1996, sólo 4 días después de la resolución de calificación ambiental del proyecto Planta Valdivia por parte de la institucionalidad ambiental, la empresa CELCO envía una carta al entonces titular del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Genaro Arriagada, en cuya misiva le señalaban que la empresa había optado por la construcción de un emisario submarino que le permitiera descargar sus desechos directamente al mar, específicamente en la Bahía de Maiquillahue, en zona costera de Mehuín.

Uno de los hechos que destaca la bibliografía revisada, es la declaración realizada por el entonces ministro Arriagada al Diario Estrategia, donde en un empeño por mostrar soluciones gubernamentales, señaló que: *“la planta Valdivia va a construir un ducto para vaciar sus desechos en el mar, a un Km. de la costa”*.⁷⁵

Pero ocurre que las afirmaciones del ministro, más que dar a entender soluciones concretas por parte del Gobierno, fueron consideradas como un respaldo público del ejecutivo hacia la empresa para llevar adelante un proyecto que aún dejaba muchas dudas y que si bien existía una decisión respecto del sitio de descarga, aún faltaba la generación,

⁷⁵ Plaza, Margarita (2008): “Informe y antecedentes en torno al caso Mehuín”, Informe elaborado por CONAPACH para el Senado de la República, Valparaíso, Chile, p. 4

presentación y eventual aprobación del EIA del proyecto del emisario submarino, a través del cual se verterían los desechos al mar.

Quizás el aspecto más trascendental, en términos de la potencial generación de un problema público dentro de este caso de estudio, está dado por la primacía de un criterio político por sobre los criterios técnicos. Eliab Viguera señala al respecto:

“Porque si este proyecto, los efectos de este proyecto, se iban a perder porque no era viable, entonces se le buscó una salida política. Y se le buscó una salida... resolvieron dictar una resolución en torno, entonces desde la Comisión Regional o Nacional del Medioambiente y dice “claro, nosotros aprobamos este proyecto pero lo dejamos condicionado, y lo condicionamos a que –por un lado- implementen un tratamiento terciario, o sea, otra etapa más de tratamiento aparte del secundario por si querían y si insistían en descargar en el río Cruces, teniendo en cuenta que el río Cruces más abajo cambia su calidad, porque es parte de un santuario que responde a exigencias internacionales, o derechamente con tratamiento secundario directamente al mar, y ahí entramos nosotros”.

En efecto, ahora a la empresa le restaba sólo realizar algunos estudios y mediciones en terreno, que corresponden a los contenidos mínimos detallados que deben ser incorporados obligatoriamente para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto de descarga de RILES, según lo establecido en el Título III, párrafo 1, artículo 12 del Reglamento del SEIA. El dar cumplimiento a ello, se traducía básicamente en que la empresa –o eventualmente una consultora u otra empresa externa subcontratada para tal efecto- debía ingresar a la comunidad a realizar mediciones de fondo marino, de las mareas, de la profundidad de las rocas en la Bahía de Maiquillahue y en los sitios en que se pretendía construir el emisario submarino. Sin embargo, nadie imaginó que esto no sería nada de fácil.

Mediciones v/s Decisiones: una comunidad rebelde

Ante el anuncio de la construcción de un ducto, los habitantes de la citada localidad costera se comienzan a agrupar y a organizar. El 17 de Junio de 1996, luego de enterarse fortuitamente de la realización de mediciones y estudios en la playa grande de Mehuín, los habitantes forman el Comité de Defensa de Mehuín, organización que agruparía a los diversos sectores la comunidad, tales como pescadores, buzos, comunidades mapuche-lafkenche, personas ligadas al turismo, etc., la cual jugaría un importante rol en esta primera etapa del conflicto y que posteriormente se transformaría en el Comité de Defensa del Mar.

*“Bueno, aquí llegaron unas personas a hacer unos estudios, según ellos, vinieron con mentiras, que iban a arreglar la barra... uno de éstos, un día, tomando por ahí dijo que el estudio era pa’ la planta de celulosa. ¡Y esa cuestión contamina! Así que en un dos por tres se formó el Comité de Defensa”.*⁷⁶

Eliab Viguera, recuerda la conformación del Comité de Defensa de Mehuín:

“En la primera etapa como fue directamente sobre Mehuín se formó como un Comité acá, representativo por los pescadores artesanales, de las comunidades lafkenches, las iglesias, la gente ligada al turismo... en fin, había una variedad bastante importante, pero la mayoría de los que componían el Comité en este entonces eran puros viejitos (risas), puros viejitos, muchos muy entusiasmados y movidos por el legítimo deseo de defender se embarcaron en este asunto algunos dijeron “ya, un par de meses en esta cuestión y queda solucionado”, empezó a alargarse la cosa y le empezaron a entrar agua en el bote a varios, se empezaron a enfermar, en fin, empezaron a ocurrir varias cosas, algunas cosas que eran demasiado fuertes para algunos de ellos”.

Y es que tal como indica el vocero del ahora Comité de Defensa del Mar, los plazos comenzaron a extenderse. Tanto los entrevistados como la bibliografía consultada, coinciden en que este conflicto tuvo, al menos en lo concerniente a Mehuín, claramente dos fases: la primera, que comienza el año 1996 con la aparición del proyecto y que concluye con su aprobación definitiva el año 1998, que dio paso a la puesta en marcha de la construcción de la planta. La segunda etapa, comienza con la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en el año 2004 y se extiende hasta nuestros días.

Dentro de esta primera etapa, el propio Viguera reconoce que el hito más importante es la capacidad que tuvo Mehuín, como comunidad, para frenar cualquier intento de la empresa CELCO-Arauco de ingresar a ella y realizar los estudios en terreno, en sus palabras *“que una pequeña comunidad se articule en una manera tan férrea y unida por un peligro que nos iba a afectar a todos, en realidad fue una noticia pública a nivel nacional”.*

Este logro, a su juicio, se debe tanto a la capacidad de organización de la comunidad como a su habilidad de “leer” los errores y equivocaciones que cometieron sus adversarios, la empresa y el gobierno:

“Tomando en cuenta que Mehuín, bueno, tiene dos entradas no más, entonces se podía articular una buena defensa y de vigilancia especialmente, lo que entre se va a ver inmediatamente. Un hecho que detonó justamente lo espectacular del triunfo de esta primera etapa fueron los constantes equívocos que tuvo la empresa, especialmente los que

⁷⁶ Rojas, S. y Sáez, V. Op. Cit.

se hicieron desde el gobierno. Pero un equívoco que fue garrafal para la empresa fue de no haber podido ingresar aquí a la zona de ninguna forma a hacer estudios”.

En aquel entonces, el rotundo rechazo de la comunidad llamó la atención a más de un observador y no tan sólo por la capacidad de organización y movilización frente a la amenaza que constituía la contaminación de la fuente de vida y de trabajo de casi toda la población, sino porque detrás de esa cohesión social se encontraba una integración interétnica que llamaba la atención.

Ofrecimientos, descalificaciones y presión política:

Ante la negativa de la comunidad, el entonces Gerente General de la planta Valdivia de CELCO, Víctor Renner, se reunió con los dirigentes del Comité de Defensa de Mehuín. A la cita, que fue propiciada por el alcalde de San José de la Mariquina, acudió también el Gobernador Provincial. En la oportunidad, Renner ofreció compensar a la comunidad con un millón de dólares en obras de infraestructura, además de un plan de reconversión laboral con cursos de peluquería y otros oficios.

Pero lejos de tener una buena acogida en la comunidad, ésta se sintió insultada y sólo hizo aumentar las desconfianzas que ya tenían hacia la empresa.

En el Boletín Informativo n° 3 elaborado por el Comité de Defensa de Mehuín, expresan que este tipo de ofrecimientos no hacen más que corroborar las sospechas de que se trata de un mero “blanqueo” que tiene como objetivo encubrir una decisión ya tomada sobre la base de consideraciones políticas y económicas. Renner fue relevado y en su reemplazo asumió el Gerente de Ingeniería Mario Urrutia.

Las reuniones se sucedieron. El Comité fue constantemente solicitado por el alcalde de San José de la Mariquina; por los Concejales; por Raúl Arteaga, Director Regional de la COREMA de Los Lagos; por el Intendente Regional Rabindranath Quinteros (hoy alcalde de Puerto Montt) y por Luis Ibarboure, entonces Presidente de la Corporación de Desarrollo Provincial de Valdivia.

Pero de los llamados a la cordura se pasó a las descalificaciones. Viguera recuerda: *“no dejamos de ser atacados pero así en forma brutal, no era posible que unos pescadores, así hablando de manera despectiva, se atrevan a oponerse al desarrollo”.*

Y es que la testarudez de la comunidad comenzaba a sacar de quicio, no tan sólo a la empresa, sino también al gobierno. Famosos se hicieron los dichos del entonces Senador Gabriel Valdés al Diario Austral, en julio de 1996:

*“Mi impresión es que hay una reacción frente a un hecho que no está bien explicado y que es arrojar al mar un agua que según todos los estudios no tiene ningún efecto dañino en las personas, ni en la naturaleza... lo que sí tiene es un abono que es el nitrógeno, que es un alimento para las plantas y los peces”.*⁷⁷

En la otra vereda política, el diputado RN Juan Enrique Taladriz, acusaba al Gobierno del Presidente Eduardo Frei de falta de decisión y a la comunidad de Mehuín la tildaba de tener intereses mezquinos y pequeños. *“Aquí hay –indicaba el honorable- una desidia tanto del Intendente, tanto del Gobernador, de las autoridades de gobierno, que no están haciendo lo necesario ni haciendo la fuerza para que esto sea una realidad al más breve plazo”.*⁷⁸

A lo anterior, Ferreira⁷⁹ agrega el envío de un instructivo emanado desde el ejecutivo con fecha 28 de agosto de 1996, a los funcionarios públicos que evalúan estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión, donde se les recuerda que *“no están en sus puestos para determinar si los proyectos de inversión se hacen o no, sino para lograr que ellos se realicen ajustándolos a la ley ambiental”.*

Sin embargo, la estrategia mehuinense daba sus frutos. En diciembre de 1996, la empresa anunciaba la paralización de sus intentos por realizar los estudios, posponiéndolos hasta del mes de marzo del mismo año.

Ante el anuncio de la empresa, el senador Gabriel Valdés declaró a un medio de prensa que iría personalmente a conversar con los pescadores de Mehuín, ya que le parecía *“inverosímil que éstos, sin estudios ni información suficiente, se opongán en Mehuín a que se instale un tubo que va a introducirse por un kilómetro en el mar, a muchos metros de profundidad y que de acuerdo con todos los antecedentes científicos de Canadá, de Suecia, los países verdaderamente exigentes en problemas ecológicos, no produce ningún daño a las actividades que ellos tienen”.*⁸⁰

Algunos meses después, y a raíz de la imposibilidad de que la empresa realizase las mediciones en Mehuín, el senador Valdés volvería a manifestarse en contra de los opositores al proyecto, esta vez por medio de una carta al Director del Diario Austral de Valdivia, donde entre otras cosas, acusa a los pescadores de estar *“asesorados por gente extraña e ideologizada”* y que *“el retraso es lamentable porque significa postergar una obra gigantesca”*:

⁷⁷ Diario Austral de Valdivia, Edición del 3 de Julio de 1996. Artículo titulado “Comunidad de Mehuín no debe alarmarse”.

⁷⁸ Diario Austral de Valdivia, Edición del 30 de Junio de 1996. Artículo titulado “Al Gobierno le ha faltado decisión en el tema celulosa”.

⁷⁹ Ferreira, Patricia; Op. Cit. p. 66

⁸⁰ Diario Austral de Valdivia, Edición del 19 de diciembre de 1996. Artículo titulado “Senador Valdés irá a Mehuín a conversar con pescadores”.

*“pero toda la información oficial que tengo es que el proyecto sigue y que van a terminar los estudios para presentarlos finalmente a CONAMA, que ya tiene en principio una decisión tomada, pero que espera el informe técnico correspondiente”.*⁸¹

Una pieza en el museo de la prehistoria de la institucionalidad ambiental chilena:

El Comité de Defensa de Mehuín comenzó a concitar la simpatía de la comunidad y el apoyo de una serie de agrupaciones, tanto del mundo científico, ambiental, académico (alumnos especialmente) y, por supuesto, de los propios pescadores artesanales, cuyos sindicatos formaron una red que iba desde la región del Bio Bio hasta Puerto Montt. La CONAPACH, Confederación Nacional de Pescadores de Chile, también les brindó su apoyo. El mundo indígena también fue pieza fundamental en esta cerrada defensa. Y es que como el trazado del proyecto de descarga cruzaba tierras indígenas, estos vieron en él la amenaza de un segundo Ralco.

Desde la otra vereda, las acusaciones en contra del Comité subían de tono. Se les acusó de impedirle a la empresa cumplir con los requerimientos establecidos de la ley ambiental, particularmente en lo referido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en virtud de no permitir la realización de los estudios, y se les amenazó con aplicar todo el rigor de la ley.

Frente a ello, en una interesante declaración pública citada por OLCA,⁸² del Comité de Defensa de Mehuín apuntaría al propio Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, señalando que:

“El fundamento de nuestra decisión de no legitimar este sistema se basa en que hemos sido testigos de cómo las máximas autoridades de gobierno han anunciado públicamente, hace más de un año, que Celulosa Arauco irá a verter sus desechos a Mehuín. Para estas autoridades se trata de un hecho consumado, lo que demuestra que el denominado sistema de evaluación de impacto ambiental sólo sirve para maquillar decisiones políticas ya tomadas. En este sentido, -agregan- Mehuín no se prestará para avalar un fraude, participando en esta manipulada formalidad y se niega a ser una pieza en el museo de la prehistoria de la institucionalidad ambiental chilena”.

Estamos en 1997 y la empresa comienza a dudar del proyecto. Además de la oposición mehuinense, el mundo comenzaba a vivir la llamada Crisis Asiática. Los mercados se contraían y el precio de la celulosa bajaba considerablemente, poniendo en serio riesgo su rentabilidad.

⁸¹ Diario Austral de Valdivia, Edición del 10 de mayo de 1997. Cartas al Director, l Senador Gabriel Valdés”.

⁸² OLCA; Op. Cit.; p. 37

Sin embargo, el 1 de agosto de 1997, CELCO-Arauco presenta a la COREMA un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, pero esta vez por todo el proyecto, incluyendo la construcción de la planta. Si bien para el emisario no incluía, como era de esperar, la información de las mediciones del lugar, sino que –a decir del OLCA- era un estudio de biblioteca, con información obtenida de reparticiones públicas y universidades, esta era claramente una jugada estratégica de la empresa.

Pero, ¿por qué presentar un nuevo EIA para todo el proyecto? La respuesta está en que los grupos opositores habían recurrido a la justicia con acciones legales tendientes a revocar la resolución que había aprobado ambientalmente la construcción de la planta. Se volvía a punto muerto, es verdad, pero al ser acogido a trámite el estudio (por nueve votos contra uno), la empresa dejaba sin efecto las acciones legales en curso.

Este nuevo proceso estuvo marcado por dos hitos principales: la constante e irregular extensión de plazos que la COREMA concedió a la empresa para la presentación de la información que se le solicitaba y, en segundo lugar, el proceso de participación ciudadana, donde la COREMA contrata a la ONG “Participa” para que se haga cargo de este proceso, toda vez que esa es una responsabilidad de la empresa. Y todo lo anterior, con el reglamento del SEIA recientemente estrenado.

Es así como el 21 de diciembre de 1998, CELCO hace entrega de la segunda Adenda del proyecto. Sin embargo, COREMA decide rechazarlo, debido a que no contaba con el permiso ambiental sectorial de la DIRECTEMAR, por cuanto faltaban las mediciones oceanográficas, de corrientes, columnas de agua, sedimentos y comunidades biológicas, etc., es decir, faltaban los estudios en terreno en la Bahía de Maiquillahue.

La Batalla Naval de Mehuín:

Para lograr realizar los estudios, la empresa señala públicamente que el día 12 de enero irá a la Bahía de Maiquillahue a realizar las mediciones y que tal efecto había solicitado el resguardo de la autoridad marítima. El anuncio anticipado le dio la posibilidad a la comunidad de Mehuín de organizarse. Eliab Viguera, recuerda ese crucial momento:

Entonces, ellos hicieron público no más esto a través del Diario Austral de Valdivia, que era prácticamente su fortín, entonces, a propósito de esto, nosotros teniendo en cuenta que nos estaban buscando así abiertamente, nosotros dispusimos de la forma de salvar la ocasión del 12 de Enero y para eso nosotros buscamos las estrategias suficientes y nos dimos una buena alianza, se podría decir, territorial entre pescadores y mapuche y no solamente de Mehuín, estamos hablando de Queule y de otras caletitas más chicas de donde vinieron a hacer presencia acá. Entonces el 12 de enero nosotros esperamos que llegaran los marinos, se podría decir, con la empresa. Y llegaron. Vinieron con un

remolcador, todavía me acuerdo del nombre el “Fuy”, un remolcador que era contratado por la empresa y ahí venían los técnicos y claro que se vio también en este caso un resguardo por parte de la marina”

Ese día, un lunes, prácticamente la totalidad de Mehuín, junto a veraneantes y ambientalistas, se encontraba reunida en la playa, cuando se acerca el remolcador contratado por la empresa CELCO para la realización de los estudios.

*“Entonces, alrededor de 200 botes se lanzaron al mar para encontrarlo, formando una barrera que le impidió acercarse a la bahía, en medio de aplausos de la gente que permanecía en la playa”.*⁸³

Viguera señala: *“aquí había una decisión, yo creo que esa era el arma más grande, más grande que las propias embarcaciones y no cedimos, justamente, para poder hacerles frente y le hicimos frente, pero en realidad aquí fue solamente una embestida en contra y luego tuvieron que salir abriendo”.*

Tal como señala el vocero, con la experiencia del año 1996, donde ya se había producido un enfrentamiento en alta mar, la Armada esta vez hizo valer su rol de garante de la vida en alta mar y optó por evitar cualquier clase de confrontación. Ante ello, el remolcador “Fuy”, se retiró. Mehuín había ganado.

En Mehuín se celebró lo que a todas luces era una hazaña. Mientras, el Gobernador Provincial entraba en una fuerte polémica con la empresa CELCO y con la Armada:

Y esa situación, justamente, enojó tanto al Gobernador Provincial de Valdivia y se enfureció de tal forma que se salió de sí, o sea, nosotros lo conocemos cómo es Jorge Vives, pero ahí se salió fuera de sus cabales y las emprendió en contra de la Armada. Dijo que la Armada, prácticamente, había actuado de manera desproporcionada y que aquí prácticamente no había calculado lo que podía haber pasado, así que la Armada realmente tenía responsabilidad. Y eso molestó, esas acusaciones, molestó a la gente de la Armada y el mando de Valdivia le contestó por los diarios, le contestó que la Armada procedió de manera responsable, porque una de las primeras funciones, casi principales de la Armada, es resguardar la vida en el mar. Entonces, lo que pretendía el Gobernador de Valdivia es que aquí se hubiesen traído submarinos y embarcaciones de guerra, porque aquí había que doblegar a la gente. Esa era la orden, la orden era que aquí no se podía aguantar este tipo de cosas, que aquí no dejen hacer estudios.

⁸³ OLCA; Op. Cit. p. 67

Adendas más, adendas menos:

Con la segunda adenda rechazada por razones técnicas, COREMA decide solicitar a la empresa una tercera adenda, la cual es entregada en mayo de 1998. Nuevamente, DIRECTEMAR resuelve no otorgar permiso sectorial, hecho que se notifica en el mes de agosto de 1998.

Ante esta nueva negativa, COREMA le plantea a la empresa considerar la evacuación de líquidos en el río Cruces, para lo cual le solicita una cuarta adenda, con información referente a las magnitudes y características de una evacuación en este lugar, considerando un tratamiento terciario.

*“Esta petición de COREMA es muy irregular dentro del sistema SEIA, porque la ley establece que su misión es evaluar ambientalmente un proyecto presentado por la empresa proponente y la autoridad sólo puede requerir complemento de la información entregada, pero no sugerir alternativas distintas ni aprobar un proyecto deferente al que ingresó”.*⁸⁴

Así entonces, la empresa presenta una cuarta adenda, con un nuevo sitio de descarga de desechos: el río Cruces. En esta adenda la empresa señala que “se compromete a evaluar la posibilidad de construir una planta de tratamiento terciario”.

Finalmente, el 10 de octubre de 1998, la COREMA de la región de Los Lagos, en votación unánime califica favorablemente el proyecto Planta Valdivia.

Con esta resolución se pone término a la primera fase de este conflicto. Mehuín se había impuesto en su negativa a hacer los estudios. Pero por otro lado, la planta había sido, finalmente, autorizada para comenzar a ser construida. Eliab Viguera, reconoce que fue clave la posición de la Armada, al no otorgar el permiso ambiental sectorial, pero que es el propio gobierno el que, en una decisión de política pública, el que le aprobaría el proyecto:

“Los marinos le cerraron la puerta. Así de simple, porque les están diciendo que no le iban a otorgar el permiso ambiental sectorial, eso es cerrarle la puerta, así de simple. Y el proyecto se iba a perder, el proyecto se iba derecho a la basura y ahí le tiraron un salvavidas, y ahí se vuelve a decir, si esto no puede ser privado, se vuelve a tomar con una clara señal pública de que el gobierno le tira un salvavidas a este proyecto, y para que no se pierda le dicen “sabe qué, descarguen en el río Cruces no más y presenten nuevamente el proyecto, pero con las descargas al Cruces, porque sino este proyecto se va a perder”.

⁸⁴ OLCA; Op. Cit. p. 70

ESTRUCTURA NARRATIVA

Introducción

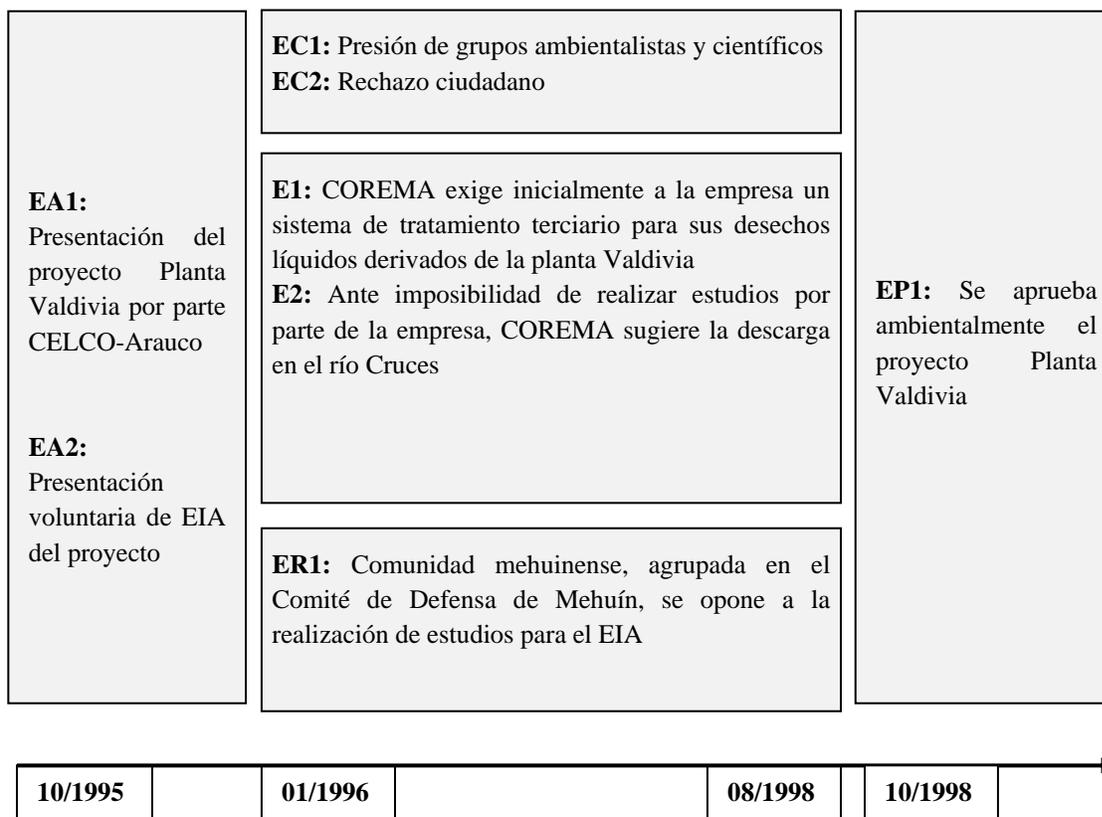
Siguiendo la metodología de análisis propuesta por Cortázar y Barzelay,⁸⁵ la investigación desarrolla a continuación un análisis del relato correspondiente a la primera fase del caso de estudio.

Esto corresponde a un análisis esquemático del relato, compuesto por eventos anteriores, contemporáneos, aquellos que constituyen el centro del relato (episodio), los eventos relacionados y, por último, los eventos posteriores.⁸⁶

Cada uno de estos eventos, corresponden a situaciones o hechos, dentro del desarrollo del caso de estudio, que constituye un hito que marca el curso del relato en cuestión y que, a la vez, le otorgan coherencia.

3.3 Estructura narrativa de la primera fase del caso de estudio (1995-1998)

Caja n° 1:



⁸⁵ Cortázar y Barzelay, Op. Cit. pp. 25-33

⁸⁶ EA: Evento Anterior; EC: Evento Contemporáneo; E: Episodio; Evento Relacionado; Evento Posterior.

Análisis explicativo:

De acuerdo a la metodología utilizada, se ha elaborado la siguiente estructura narrativa del caso, reconstruido por medio de un relato. Esta estructura (caja n° 1) corresponde a la primera fase de este caso, la cual se desarrolla en el período 1995-1998.

De acuerdo a este análisis, puede observarse que el conflicto se inicia con la presentación del proyecto Planta Valdivia por parte del grupo CELCO-Arauco en el mes de octubre de 1995 (EA 1). Este es el hecho que da inicio al caso. No obstante ello, se considera que existe un hecho también de carácter anterior e íntimamente relacionado con esta presentación y tiene que ver con que la empresa forestal decide voluntariamente someterlo a estudio de impacto ambiental (EA2), no existiendo legalmente obligatoriedad de hacerlo. Sin embargo, este hecho se considera fundamental para el episodio, ya que obliga a la institucionalidad ambiental a tomar parte en el caso.

Como eventos contemporáneos se han definido aquellos referidos al rechazo ciudadano (EC2) y a la presión ejercida por los grupos científicos y ambientalistas en cuanto a la viabilidad técnica del proyecto, especialmente en lo que se refiere a la descarga de contaminantes.

En relación al episodio, a partir de la reconstrucción del caso se consideran dos eventos fundamentales. Ambos tienen que ver con el establecimiento definitivo del lugar de descarga de los desechos de producción de la Planta Valdivia, siendo el primero de ellos la exigencia de una planta de tratamiento terciario (E1) y luego la autorización de COREMA de permitir su descarga en el río Cruces (E2). La primera pasaría de ser exigencia a sólo recomendación, aún cuando la empresa en algún momento indica la posibilidad de incorporarla, pero de manera vaga. En relación a la descarga en el río Cruces, el hecho se materializa, ya que la opción de realizar la descarga de Riles en la Bahía de Maiquillahue en Mehuín fue desechada por la empresa, en buena parte, por no contar con los estudios en terreno que le eran requeridos en virtud del EIA del proyecto, dada la cerrada oposición de la comunidad costera (ER1).

Así entonces, la primera fase de este caso se acaba en el mes de octubre de 1998, justo a tres años de su inicio, con la aprobación ambiental del proyecto Planta Valdivia (EP1) con la decisión que la descarga de los desechos se realizaría con tratamiento primario y secundario en el río Cruces, lo que da paso a la construcción de la planta de celulosa en la comuna de San José de la Mariquina.

SEGUNDA ETAPA: PERÍODO 2004-2010

3.4 Segunda etapa del caso: período 2004 a 2010

Introducción

De acuerdo a toda la bibliografía consultada y a la opinión de los entrevistados, aún cuando existen diferencias de fechas relacionadas con la incidencia directa del problema, hay acuerdo en que la segunda fase de este conflicto se comienza con la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en el año 2004 y, específicamente, con la aparición de los primeros cisnes de cuello negro muertos en el Santuario.

La planta inició sus operaciones de producción el 8 de febrero de 2004, luego de casi cuatro años de construcción. A sólo 17 días de iniciada su producción, se realiza la primera visita inspectiva por la serie de denuncias realizadas por vecinos y agrupaciones, relacionadas con ruidos, malos olores y los propios Riles. Esto sería el primer aviso.

La contaminación del Santuario de la Naturaleza y la muerte de los cisnes:

Corría el día 22 de octubre del año 2004, cuando personal del SAG halló muertos en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter al primer grupo de cisnes de cuello negro. Las alarmas se encendieron de inmediato, por cuanto ya algunos días atrás, científicos de la zona habían comentado de la prematura migración de estas aves. Ante este hecho, CONAMA encarga de inmediato un estudio a la Universidad Austral para establecer la causa de muerte de las aves.

Pero con o sin estudio, ya que la entrega de éste se retrasó en más de una oportunidad, la comunidad valdiviana y los grupos ecologistas no dudaron en apuntar a la planta de celulosa Valdivia del grupo CELCO-Arauco como la única responsable del hecho:

*“La comunidad se encuentra impaciente. Los ambientalistas están convencidos de que el responsable es sólo uno: Celulosa Arauco y Constitución (Celco), la forestal estrella del Grupo Angelini. Unos y otros deben convivir con la idea de que estas aves -protegidas por la Convención de Ramsar- pueden caer sobre sus tejados o reventar contra sus parachoques una tarde cualquiera”.*⁸⁷

El mismo reportaje señala a renglón seguido:

“La hipótesis sobre los motivos del desastre ecológico van y vienen. Y los dardos y entredichos también. Pero los datos objetivos siguen dando la alarma: de un año a otro, la población de cisnes bajó de 7 mil a 3 mil. A casi un mes que se encontrara el primer cisne ciego y moribundo, todavía no se ha iniciado un plan de rescate de la especie. Y como si

⁸⁷ Diario La Nación Domingo, edición del 12 de diciembre de 2004, reportaje “Todos los caminos llevan a Arauco”.

esto fuera poco, el luchecillo -alimento básico de estas aves- se extinguió de las praderas sumergidas del río”.

Según datos de CONAF, la disminución en la población total de aves, especialmente de cisnes de cuello negro, fue abismante. El siguiente gráfico censal del Santuario permite visualizar la magnitud de la mortalidad y migración para el período que va desde el mes de enero del año 1999 al mes de septiembre de 2010:⁸⁸



Figura 1. Abundancia de Cisnes de cuello negro desde enero 1999 a septiembre de 2010.

Fuente: www.conaf.cl

Por fin, en el mes de abril de 2005, se daba a conocer el tan esperado informe de la Universidad Austral (UACH) titulado “Estudio sobre origen de mortalidades y disminución poblacional de aves acuáticas en el santuario de la naturaleza Carlos Anwandter”. El estudio establece responsabilidad de la planta de celulosa Valdivia en la contaminación del Santuario:

*“El análisis de los datos de los monitoreos ambientales de CELCO y de los estudios realizados por la UACH en las mismas estaciones de muestreo del estuario del río Cruces, indican que las concentraciones de químicos vertidos en los Riles de CELCO, bastan para explicar la floculación y depositación de metales pesados, procesos que están registrados en los sedimentos del Santuario, con una datación que corresponde aproximadamente al otoño del 2004. Por lo tanto y basados en toda la data analizada, se concluye que las actividades de la planta Valdivia de CELCO han incidido de forma significativa en los cambios ambientales que han ocurrido en el humedal del río Cruces durante el último año”.*⁸⁹

La empresa reaccionó molesta y sorprendida ante estas conclusiones y encargó sus propios estudios. Esta etapa fue un fuego cruzado de informes científicos -que se resumen

⁸⁸ Corporación Nacional Forestal (2010): “Informe Mensual de las Actividades Realizadas en el Santuario de la Naturaleza del Humedal del Río Cruces”, Septiembre 2010, Provincial Valdivia, Región de Los Ríos.

⁸⁹ UACH (2005): “Estudio sobre origen de mortalidades y disminución poblacional de aves acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la Provincial de Valdivia”, Informe Final, 18 de abril de 2005, Valdivia, p. 2

en el cuadro próximo-, junto a acusaciones y descalificaciones pseudo académicas. Se acusó, por ejemplo, a que uno de los responsables del estudio por parte de la Universidad Austral era a su vez consultor de CELCO. La Universidad de Concepción, por otra parte, obligó a la empresa a retractarse, luego de la presentación de un informe en que aseguraba que ésta entidad académica había realizado un estudio paralelo en que la eximía de responsabilidad alguna, cuando lo que en realidad se había presentado era un extracto de un estudio realizado anteriormente y con otros fines.

Autor (es)	Documento
Universidad Austral	“Estudio sobre origen de mortalidades y disminución poblacional de aves acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la Provincia de Valdivia”
Centro de Estudios Avanzados en Ecología y Biodiversidad (CASEB) de la Pontificia Universidad Católica de Chile	“Comentarios sobre el Informe Final de la Universidad Austral para la Dirección Regional de CONAMA X Región de Los Lagos, “Estudio sobre origen de mortalidades y disminución poblacional de aves acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la provincia de Valdivia”
	“Efecto de la exposición prolongada a efluentes de una planta de celulosa sobre la planta acuática invasora egeria densa y otros productos primarios: método mesocosmos”
Sandor Mulsow y Mariano Grandjean	“Incompatibility of sulphate compounds and soluble bicarbonate salts in the Rio Cruces waters: an answer to the disappearance of Egeria densa and black-necked swans in a RAMSAR sanctuary”
Lee Harding, Julius Pretorius, Michael McGurk	“Recent changes in the Rio Cruces: Comment on Mulsow & Grandjean”
Universidad Austral	“La Desaparición del Luchecillo (Egeria densa) del Santuario del Río Cruces (Valdivia, Chile): Una Hipótesis Plausible”
Universidad de Chile	“Elaboración de un modelo conceptual del ecosistema del humedal del río Cruces”

Resumen de los principales informes científicos asociados a la contaminación del Santuario de la Naturaleza. Fuente: www.wikilosrios.cl

La articulación ciudadana en Valdivia:

Mientras se discutía la veracidad de informes técnicos y la empresa amenazaba con acciones legales a todo aquel que la vinculara con lo ocurrido en el Santuario, el mundo político disparó abiertamente contra la empresa. Los actuales senadores Alejandro Navarro, Nelson Ávila y Guido Girardi fueron los primeros en acusar de irresponsable la actitud de la empresa. El Diario La Nación Domingo cerraba un reportaje con las declaraciones de este último:

*“Nadie puede desmentir la responsabilidad de la empresa”. Su argumento: que la planta es una fuente de organoclorados y dioxina, que actúan alterando el metabolismo del calcio y la cáscara de los huevos. “Los cisnes que no mueren, nacen infértiles. Si los resultados de la Universidad Austral no apuntan a la responsabilidad de la planta, algo pasó en el medio. Además, hay antecedentes que así lo demuestran, como las fotografías aéreas que develan el impacto que han tenido los residuos de la planta”.*⁹⁰

Curiosamente, ninguno de los tres honorables tiene relación electoral alguna con la zona.

Pero, al parecer de esta investigación, lo más importante se gestaría en la propia ciudadanía valdiviana.

“Acción por los Ríos” se refundó como “Acción por los Cisnes” y esta agrupación se transformaría en la principal organización ciudadana, movilizadora, opositora y fiscalizadora de la planta Valdivia y de las reparticiones públicas con competencia en este caso:

*“Acción por los Cisnes es una agrupación ciudadana que surge en Valdivia ante la alarma provocada por la muerte de los cisnes de cuello negro y el desastre ecológico que afecta al Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en el Río Cruces. Nació el 02 de noviembre de 2004, cuando se realizó la primera asamblea pública de la ciudad para conocer los antecedentes de este desastre ambiental y donde se acordaron y organizaron las primeras acciones de denuncia”.*⁹¹

Los objetivos que guiaron a esta agrupación ciudadana fueron cuatro:⁹² a) Apoyar la búsqueda de la verdad sobre las causas del desastre; b) Sensibilizar a la ciudadanía, autoridades y grupos de opinión locales sobre el desastre y sus causas; c) Empezar acciones legales y de movilización ciudadana y d) Sistematizar y difundir información para dimensionar la gravedad del desastre y reparar sus causas. Para el cumplimiento de estos objetivos, por cada uno de ellos se estableció una vía de acción, es decir, una vía política, una vía socio-territorial, una vía mediática y una vía técnico-legal.

Bajo el alero de esta agrupación, la comunidad valdiviana y aledaña a la planta de celulosa se movilizó ampliamente: se organizaron cabildos abiertos en la costanera de la ciudad, hubo masivas marchas por Valdivia, Temuco y otras ciudades de Chile, se realizaron velaciones en el río Calle-Calle (que en rigor, es una continuación del río Cruces), etc.

⁹⁰ Diario La Nación Domingo, edición del 12 de diciembre de 2004, reportaje “Todos los caminos llevan a Arauco”.

⁹¹ Información obtenida del sitio facebook oficial de la organización. <http://www.facebook.com/group.php?gid=27439042832>, ya que la página de la agrupación se encuentra inactiva.

⁹² Acción por los Cisnes (2004): “Evaluación y Planificación estratégica”, Sistematización de Jornada de Evaluación y Planificación realizada el día 23 de Diciembre de 2004 en la ciudad de Valdivia.

Todo lo anterior, quedaría plasmado en un documental: “Ciudad de Papel”:



Afiche del documental “Ciudad de Papel”

*“El documental “Ciudad de papel” ha plasmado con gran fidelidad el ejemplo de la organización y la perseverancia de los valdivianos. Éste debería ser un material de consulta periódica para la empresa Celco, para que abandone su afán de negar las violaciones al permiso ambiental y pretender que todo se resuelve con apariciones en los diarios”.*⁹³

En una entrevista a la dirigente de Acción por los Cisnes Claudia Sepúlveda, a raíz de la presentación de este documental, se puede apreciar lo cerca que estuvo este movimiento ciudadano de lograr su objetivo:

*“Hubo un punto en que el gobierno estuvo a milímetros de cerrar la planta y eso lo reconoció en una entrevista Eduardo Dockendorff (ex ministro de Lagos). Y esa decisión que era técnica, porque la empresa estaba descargando compuestos que no había declarado, se revirtió cuando entran en escena los trabajadores de Celco, reclamando por sus puestos de trabajo. [...] Yo creo que ese es el momento más complejo, porque ahí el tema se nos escapa de las manos y Lagos ordena que la planta siga funcionando y es por eso que le dan un permiso que es ilegal y es el que sigue vigente hasta ahora”.*⁹⁴

Sepúlveda hace mención a dos importantes episodios dentro de esta segunda fase del conflicto: el cierre temporal de la planta Valdivia y las declaraciones del entonces Presidente Ricardo Lagos.

⁹³ Diario La Nación, edición del 18 de septiembre de 2008, artículo de opinión titulado “Celco, mentiras y video” por Sara Larraín.

⁹⁴ Periódico The Clinic, Segunda quincena de abril de 2008, entrevista a Claudia Sepúlveda titulada “La falta de sensibilidad de Lagos fue impresionante”.

El cierre temporal de la planta Valdivia

La presión de la ciudadanía, unida a las faltas cometidas por la empresa, las que se hicieron públicas fundamentalmente a través de medios de prensa alternativos, provocaron que el 18 de enero del 2005, a tres meses de conocida la tragedia del Santuario de la Naturaleza, la COREMA de Los Ríos decretara el cierre temporal de la planta Valdivia. Las razones de este cierre obedecieron a incumplimientos por parte de la empresa en términos del vertido de sus desechos, donde las inspecciones realizadas en el mes de diciembre de aquel año, constataron, entre otras cosas, una capacidad de producción superior a lo autorizado (100 mil toneladas más, aproximadamente), aumento de la temperatura permitida y la utilización de aguas subterráneas para el vertido.

*“La noticia fue aplaudida por los ecologistas y organismos ambientales, que desplegaron una batería de acciones en contra de Celco, a quien responsabilizaron por la muerte de los cisnes por contaminar las aguas del Río Cruces con residuos industriales. Y pese a que la mayoría aseguró que la medida no hacía más que darles la razón a las irregularidades que ellos denunciaron desde un principio, se mostraron cautos ante la permanencia de la sanción”.*⁹⁵

Los temores de la comunidad ambientalista eran un presagio, ya que en sesión del 17 de febrero de 2005 la COREMA autoriza la reapertura de la planta. Sin embargo, el 18 de abril la Corte de Apelaciones de Valdivia acoge un Recurso de Protección de Acción por los Cisnes y ordena nuevamente el cierre de la Planta y, adicionalmente, solicita la presentación de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Luego, en el mes de mayo, el Comité Operativo de Fiscalización (COF), el cual reúne a todos los Servicios Públicos Competentes en materia ambiental de Valdivia (CONAMA, CONAF, SAG, DGA), recomienda exigir un nuevo EIA a la empresa y, junto con ello, establece la prohibición de la descarga de los componentes causantes del daño, particularmente el Aluminio.

Sin embargo, el día 25 del mismo mes, la COREMA aprueba que la Planta siga funcionando, pero con una disminución del 20% de su producción aunque con la misma cantidad de contaminantes que causaron el daño (Aluminio, Sulfatos) y una cantidad de organoclorados, equivalente a los niveles máximos que la Planta había vertido.

Todos los actores de este conflicto, coinciden en que esta decisión de permitir que la empresa continúe funcionando fue tomada en La Moneda.

Días más tarde, la Corte de Apelaciones de Valdivia establecería nuevamente el cierre temporal de la planta, el cual fue revocado casi de inmediato por la Corte Suprema, quien no acogió los recursos de Acción por los Cisnes.

⁹⁵ Diario La Nación, Edición del 19 de enero de 2005, “Corema ordena cierre de Celulosa Arauco”.

Sin embargo, y ante la presión ciudadana y mediática que existía, el 8 de junio de 2005 CELCO anuncia y efectúa el cierre voluntario de la planta. Este se mantendría por un mes, luego del cual sería reabierta con una capacidad de producción del 80%.

Las declaraciones de Ricardo Lagos: Mehuín otra vez en el horizonte

*“Al haberse establecido ahora las normas por las cuales si se quiere seguir operando, tiene que hacerse. Tiene que haber un compromiso claro y tiene que haber una forma definitiva de resolver el problema de los residuos, particularmente de los residuos sólidos y líquidos a través de un ducto que llegue al mar en condiciones lo suficientemente sustentables para que no exista peligro respecto de la Industria pesquera”.*⁹⁶

Las palabras son de Ricardo Lagos, entonces Presidente de la República, un 5 de agosto del año 2005, casi justo un mes de que se realizara la primera marcha nacional -que reuniría a más de 4000 personas- pidiendo el cierre definitivo de la planta.

Sin embargo, como bien apuntaba Claudia Sepúlveda, la empresa también había generado su propia “manifestación ciudadana”: la de los trabajadores forestales. El fantasma del desempleo habría sido la razón por la cual el Ejecutivo habría cedido a la presión de la ciudadanía valdiviana y haya anunciado esta poco popular alternativa de descarga de los residuos.

Skewes, señala que tras este anuncio, la alternativa que manejaba la empresa era el puerto de Corral debido a que “habían aprendido la lección”. Sin embargo, en el mes de diciembre de 2005, el gerente de asuntos corporativos y comerciales de CELCO, Charles Kimber, manifestó al Diario Austral de Valdivia que “*el área que contemplan para instalar el emisario y donde han estado haciendo las mediciones correspondientes se encuentra entre Chan-Chan y Punta de la Iglesia, a unos 20 kilómetros al sur de Mehuín*”.⁹⁷

Tras este anuncio, Mehuín volvía a ser –oficialmente- el sitio alternativo de descarga que COREMA había solicitado a la empresa tras la última autorización de la planta Valdivia.

Se podría decir que a partir de este momento, cambia totalmente el foco de atención de este caso. Si bien continuaron las denuncias en contra de la empresa, con acciones legales en las que incluso se hizo parte el Consejo de Defensa del Estado, para efectos de esta investigación, lo crucial es lo que en adelante ocurrirá en Mehuín.

⁹⁶ Periódico El Ciudadano, artículo titulado En recta final conflicto por ducto de Celco en Mehuin, edición electrónica del 18 de febrero de 2010.

⁹⁷ Skewes, Juan Carlos; Op. Cit., p. 8

Con la experiencia anterior y con el desastre ocurrido en el Santuario de la Naturaleza ¿cómo lograría la empresa ingresar a la comunidad y, más aún, convencer a los mehuinenses que el sistema de descarga de residuos sería inofensivo?

El renacer del conflicto en Mehuín: el acercamiento

Eliab Viguera, señala que en el mes de mayo del año 2005, el conflicto resurge en Mehuín, precisamente, a partir de las declaraciones realizadas por el Presidente Ricardo Lagos en Valdivia:

“Bueno y Lagos dijo lo que sabía no más, que esta empresa tenía que salir al mar. Así, caradura. Tenía que salir, esa era la decisión, una decisión de Gobierno. Entonces, eso causó una alarma general entre todos nosotros, y lo sentimos como que era retomar y era revivir de nuevo un conflicto en la zona [...] Y rápidamente, esta vez nace otra visión de cómo era el conflicto, porque de que el Presidente de la República haya ofrecido públicamente el mar entonces era una falta, una ofensa, hacia todos los pescadores de Chile, es una ofensa abierta”.

En efecto, las declaraciones del Presidente se sintieron como una amenaza a los pescadores y a la gente de mar en general. Al igual que lo ocurrido en Valdivia con Acción por los Cisnes, el antiguo Comité de Defensa de Mehuín se rearticularía, pero esta vez bajo el nombre de Comité de Defensa del Mar:

“Aquí hubo un movimiento general, entonces se forma nuevamente el Comité, pero en este caso no iba a ser el Comité de Defensa de Mehuín, porque aquí la ofensa había sido general, entonces era el mar el que estaba en peligro. Entonces se forma el Comité de Defensa del Mar. Y la antigua alianza que hubo con la población lafkenche esta vez se toma de la misma forma: se rearticula la defensa del mar y ellos también se coordinan entre ellos y colocan, en este caso, sus representantes dentro del Comité y aquí Boris Hualme es uno de ellos”.

Viguera apunta a un factor que resulta de vital relevancia dentro de este caso: la población indígena. Como se indicó en los Antecedentes Generales del caso, la población de Mehuín es mayoritariamente de ascendencia mapuche-lafkenche y será ésta la que comenzará a ser protagonista en esta segunda fase del conflicto, asumiendo la coordinación del naciente Comité el *werken*⁹⁸ Boris Hualme, y donde los instrumentos jurídicos que buscan la protección de sus derechos, se transformarán en los principales argumentos en contra del proyecto de la empresa CELCO.

⁹⁸ *Werken* es una figura dentro del orden social y religioso mapuche equivalente a un vocero.

Pero, ¿cuáles serían los mecanismos que ocuparía la empresa para ingresar a la comunidad esta vez? Tanto la bibliografía consultada como los entrevistados, concuerdan en que la empresa estudió muy bien la comunidad y que, a partir de ello, diseñó una estrategia para ingresar a ella.

Según se recoge de las distintas fuentes secundarias consultadas, el diseño de esta nueva estrategia se habría logrado, en buena parte, a partir de la asesoría que la empresa CELCO recibió de parte de la consultora en comunicación estratégica TIRONI|Asociados, cuyo presidente es Eugenio Tironi, sociólogo de profesión y uno de los fundadores de la Concertación de Partidos por la Democracia:

El experto en comunicaciones señala ahí que debemos "resignarnos a nuestra condición de seres miserables" debido a que el mundo donde "todos nos movemos por valores" no existe: "Ese mundo lamentablemente no existe, y no existe ni en la derecha ni en la izquierda, ni en los empresarios ni en los trabajadores, ni en los sindicatos ni en la Iglesia. Tenemos que resignarnos a nuestra condición de seres miserables. Ahora yo actúo y vivo en ese mundo y yo, claro, efectivamente un cliente nuestro es CELCO, que es una empresa chilena, la más grande empresa chilena después de Codelco, tiene grandes plantaciones forestales y tiene plantas de celulosa en distintas partes de Chile. Si esta empresa no estuviera dispuesta a adaptarse y me estuviesen pidiendo a mi o a nosotros como empresa que nos dedicáramos al camuflaje, al maquillaje, al engaño, eso transgrediría mi ética profesional y no lo haría".⁹⁹

Sin embargo, en el documental "La Soberbia" del periodista Dáuno Tótoro, el segundo capítulo se titula "Un Mundo Miserable". El nombre, precisamente, se toma de las propias declaraciones de Eugenio Tironi y en él, con el uso de cámaras ocultas, se muestran imágenes de un taller comunicacional que esta consultora realizaba a un grupo de ejecutivos de la empresa CELCO-Arauco. En ellas, se muestra al sociólogo Eugenio Marcos hablándole a los ejecutivos de que *"Tenemos como que vibrar con los cisnes. Tenemos que preocuparnos. Yo sería súper cuidadoso, incluso internamente, de no reírnos, a nuestros trabajadores, de no hablar de los pájaros, de los bichos.... Tenemos que preocuparnos. Nuestro negocio depende de los cisnes. Clarifiquemos esto. Es así de brutal".*¹⁰⁰

En Mehuín, el primer cambio que reconocen de esta nueva estrategia son los modos de acercamiento. Ya no existía el estilo "Víctor Renner" prepotente y amenazador, sino que esta vez se imponía un estilo mucho más "amigable". Viguera señala al respecto:

⁹⁹ El Mostrador, edición del 16 de Junio de 2009, titulada "El documental sobre la industria forestal que cuestiona a Tironi", disponible en www.observatorio.cl/observatorio/globalizacion/Noticias/El%20documental%20sobre%20la%20industria%20forestal%20que%20cuestiona%20a%20Tironi.htm

¹⁰⁰ Ídem.

“Esta empresa eligió una nueva estrategia, en este caso, en colaboración con el gobierno, eran exactamente lo mismo, más cariñosos [...] idea nuevas políticas de acercamiento a la comunidad y ahí nace la política del buen vecino [...] pero eran políticas de acercamiento solamente, pero que en el fondo, lo que ellos perseguían eran cagarte igual. En el fondo, cambian su forma, eso es claro, ya no eran los prepotentes, los prepotentes los sacaron”.

Otro aspecto importante a considerar, es que esta vez la empresa no llegó directamente a Mehuín, sino que se estableció en Valdivia y en San José de la Mariquina y comenzó a generar una especie de lobby con algunos dirigentes de la localidad costera. El Comité de Defensa del Mar recuerda las señales que hubo:

“Entonces operaban desde lejitos, en este caso, desde San José y Valdivia. Y desde allá empezaron a tejer toda esta red social, de buen vecino, de buenos chatos, empezaron a colocar etiquetas por todos lados y eso nos dio, a los dirigentes, una señal clara de que aquí no se iba a tardar en llegar también con las lucas, producto de que también lo habían hecho más al norte, para darle la salida a la planta Nueva Aldea,¹⁰¹ también lo habían hecho. Así que ya teníamos un antecedente claro que la empresa iba a hacer lo mismo acá”.

La señal era clara y unívoca para la gente de Mehuín: la empresa les ofrecería dinero.

Una nueva Batalla Naval: enfrentamientos con la Armada

El 15 de agosto del año 2006 se produjo uno de los hechos más significativos, en términos de oposición de parte de la comunidad, de esta segunda fase del período. Se trata de la llamada Batalla Naval de Mehuín, la que, al igual que en el período anterior, se produce por el intento de la empresa a realizar los estudios en alta mar y la negativa de permitirlos por parte de los mehuinenses. Pero a diferencia de lo ocurrido en el período anterior, esta vez la empresa venía con un importante resguardo por parte de la Armada. Eliab Viguera recuerda:

“Yo creo que en la segunda etapa hay un hecho bastante fuerte, el enfrentamiento con la Armada. Ese hecho fue fuerte [...] de ver a tres naves, grandes naves, más un buque, con más de 150 efectivos, todos de infantería, con armas, para proteger a una empresa que venía a hacer estudios, en un área que es de pertenencia de la pesca artesanal, eso es una señal brutal de que el Estado está al servicio de una empresa privada. Y ese hecho, fue un hecho muy grave. Fue denunciado internacionalmente, el Gobierno fue cuestionado

¹⁰¹ Nueva Aldea, es otro complejo forestal industrial del grupo Arauco, ubicado en la región del Bio Bio. A diferencia de la planta Valdivia, el complejo Nueva Aldea posee dos tipos de producción: a) maderas y tableros y b) celulosa. Esta última, alcanza una producción anual de 856.999 toneladas.

internacionalmente por esto. Era imposible que se pudiera entender que cuando los pescadores artesanales le solicitan el apoyo a los marinos para poder ejercer control, fiscalización de un área de manejo, decir que no existen dineros para mover las naves, pero sin embargo ahí hubo tres patrulleras grandes, tres, más un buque, un buque grande, de envergadura, efectivos, un helicóptero, zodiacs, como 9 zodiacs... ¿y qué plata mueve todo eso? Entonces, fue un hecho grave”.

Por su parte, la gravedad del asunto radica en la tensa situación en la que ya se encontraba la localidad de Mehuín producto de las presuntas negociaciones que se estarían gestando entre representantes de algunos de los sindicatos de pescadores y la empresa.

El día de la Batalla Naval fue complejo. En tierra, hubo una toma de carretera que bloqueó totalmente el acceso a Mehuín y en el mar la situación había llega al extremo:

*“A las 08:00 de la mañana del martes 15, las comunidades lafkenche dieron la alarma desde los cerros y se activó la sirena. Todo Mehuín despertó. En menos de 15 minutos los botes y lanchas de pescadores llegaron a enfrentar a los remolcadores de CELCO y la Armada. Luego del enfrentamiento, pasadas las 17:00 horas, los remolcadores se vieron obligados a retirarse hacia el norte, mientras las naves de la Armada regresaban a los puertos de Corral y Valdivia”.*¹⁰²

Los pescadores acusaban a la Armada de haber actuado de manera desproporcionada, de haber realizado disparos a quemarropa, de ir enmascarados y de estar, en definitiva, al servicio de una empresa más que destinados a cumplir su labor de resguardar la vida en el mar.¹⁰³ Pero, ante todo, se responsabilizó de todo esto al propio Gobierno:

*“Podemos culpar a la Armada de la estupidez que hizo, de echarnos las patrulleras encima y balearnos. Pero tras eso está la complicidad gobierno-empresa. Actúan de la mano. El gobierno puso la institucionalidad al servicio de CELCO. CELCO compró al gobierno. De otra forma no se entiende por qué los marinos disparan a pescadores que defienden su fuente laboral y la ley”.*¹⁰⁴

A raíz de este hecho, el 24 de agosto, la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados visitó la zona y, en un hecho inédito, sesionó en Mehuín. “Acudieron 10 parlamentarios, entre ellos el entonces presidente de la Comisión, Fernando Meza, Alberto García Huidobro, Enrique Accorsi y Denise Pascal Allende. A ellos se sumaron los diputados Alfonso De Urresti, René García

¹⁰² Pérez; Arnaldo (2006): “La batalla naval de Mehuín”, CEME, Santiago de Chile, p. 3

¹⁰³ Los pescadores de Mehuín grabaron estos hechos en un video, el cual incluso fue exhibido por algunos canales de televisión. El video se encuentra disponible en internet en el link <http://www.youtube.com/watch?v=tEfhphelfEM>

¹⁰⁴ Pérez; Arnaldo; ídem. Las declaraciones son del vocero del Comité de Defensa del Mar del año 2006.

y el senador Guillermo García. ¿Dónde estaban Frei y Allamand?,¹⁰⁵ se preguntaba el periódico El Ciudadano, en su artículo titulado “Mehuín en pie de Guerra”. A renglón seguido, reproducía las palabras del diputado Fernando Meza, quien indicaba las conclusiones a las cuales había llegado la comisión:

*“La Comisión está indignada por los hechos cometidos por la Armada. Aquí hay responsables que tienen que dar la cara. No es posible que la Armada de Chile esté haciendo esfuerzos por hundir pequeñas naves de madera con naves de fierro, como acabamos de ver en el video. No es posible ver a oficiales de la Armada de Chile realizando disparos en dirección a los pescadores artesanales”.*¹⁰⁶

Como resultados de esta sesión, la Comisión decidió citar a las entonces Ministras de Defensa, Viviane Blanlot, y de la Secretaría General de la Presidencia, Paulina Veloso, para que expliquen de dónde provino la orden hacia la Armada. Esta última, a juicio del Comité de Defensa del Mar, fue quien habría oficializado desde el Ejecutivo un presunto acuerdo entre CELCO-Arauco y el Gobierno:

“Pero esto del Gobierno yo te lo podría graficar más directamente: en la primera página, en portada, voy a hablar de portada del diario La Tercera, que yo no me acuerdo que día fue, dice que Celco, o sea Arauco, llegó a La Moneda, fue y tomó un acuerdo, llegó a un acuerdo con La Moneda, y ese acuerdo pasaba en que se daban dos años para que la empresa tomara contacto con la comunidad y llegara a negociaciones con la comunidad ¿y quién oficializa? la Ministra Secretaria General de la Presidencia, en ese entonces Paulina Veloso”.

Los meses que siguieron a este hecho estuvieron marcados por las permanentes movilizaciones y muestras de apoyo hacia la gente de Mehuín por parte de grupos ciudadanos de distintos sectores del país.

Mehuín seguía siendo considerado un ejemplo de organización, lucha y consecuencia, en especial sus pescadores.

Aparece el temido dinero: los contratos de colaboración

En el mes de septiembre de 2006, el Diario Financiero realizó una nota sobre este conflicto.¹⁰⁷ Entre los aspectos que resaltaba, estaba la organización del Comité de Defensa del Mar, de la cual destacaba su desvinculación con buena parte de las ONG’s y agrupaciones ambientalistas, incluyendo a la propia Acción por los Cisnes, y su

¹⁰⁵ Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) y Andrés Allamand Zavala (RN), ambos son Senadores por la 16ª circunscripción, que corresponde a la región de Los Ríos.

¹⁰⁶ Periódico El Ciudadano, edición del 13 de septiembre de 2006, artículo titulado “Mehuín en Guerra”.

¹⁰⁷ Diario Financiero, edición del 1 de septiembre de 2006, artículo titulado “Mehuín indómito”.

desafiliación de la Federación de Pescadores del Sur (FIPASUR), por cuanto el Comité se encontraba integrado por los 5 sindicatos de pescadores que existían hasta ese entonces en Mehuín.

¿Cuál era la razón de esta desvinculación con la FIPASUR? Ocurre que miembros del Comité descubrieron unos correos electrónicos entre el presidente de la FIPASUR, Marcos Ide, y un intermediario representante de la empresa Arauco, llamado Juan de Dios Parra, ligado al PS, en los cuales se acordaba realizar una negociación entre ambas partes con el objetivo de que la empresa pudiera realizar los estudios y salir al mar. En otras palabras, la Federación de Pescadores, con sede en Corral, estaba decidiendo el futuro de Mehuín.

El vocero del Comité de Defensa del Mar recuerda:

“Bueno, acá se hizo lo que se iba a hacer, se desafilió de allá y el error acá fue haber hecho una Confederación y haber colocado a Joaquín Vargas como presidente, ese fue el error”.

El error del cual habla Viguera está referido a que Joaquín Vargas sería el que finalmente realizaría la tan negada y resistida negociación con CELCO.

Dice la gente de Mehuín, que CELCO llegó por medio del deporte, precisamente en alusión a que el acercamiento se produjo a través de personas ligadas al Club de Deportes Valdivia. Una “debilidad”, tal vez, por cuanto para comunidades como éstas, el deporte bien puede constituir un espacio de asociación privilegiada y donde, simbólicamente, existe la lógica de los equipos, de la cooperación y también de la competencia.¹⁰⁸

*“Pero esa mancomunada oposición que nació en el pueblo de Mehuín y sus alrededores, incluida la caleta de Mississippi, fue decayendo y sufrió la estocada mortal a mediados de 2007, cuando CELCO encargó al presidente del Club de Deportes Valdivia, Jorge Salazar, gestionar acercamientos con organizaciones de pescadores. En octubre de 2007 los emisarios de CELCO consiguieron que el presidente del Sindicato Número 3 de Pescadores Independientes de Mehuín, Joaquín Vargas, hasta entonces un duro opositor al proyecto, comprometiera su apoyo a la realización de los primeros EIA. Se firmó un “Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca”, que implicó el pago de bonos para quienes firmaran el documento. Los estudios estarían a cargo de la empresa Arcadis, externa a CELCO”.*¹⁰⁹

La firma del Convenio significó para el Comité de Defensa del Mar una situación de escándalo.

¹⁰⁸ Notas de campo del autor, realizadas en base a observaciones en una visita a la localidad de Mehuín en el mes de Febrero de 2010.

¹⁰⁹ Diario La Nación Domingo, edición del 20 de abril de 2008, artículo titulado “Divide y vencerás: la apuesta de Celco para ganar la guerra del ducto”.

Joaquín Vargas, histórico opositor, fiel representante de los pescadores y miembro del Comité de Defensa del Mar por años, hoy se convertía en el presidente del SITIMAR, el Sindicato que había negociado con CELCO.

*“Vargas, luego de acusar al director de la FIPASUR, Marco Antonio Ide, de negociar con CELCO “a espaldas de los pescadores”, terminó afirmando al Diario Austral de Valdivia que era “un sinsentido seguir rechazando el ducto de CELCO”, lo que se tradujo en la firma notarial del millonario convenio entre el sindicato y la forestal para colaborar en los estudios, construcción y funcionamiento del emisario y en las gestiones para que a CELCO le sean autorizadas las concesiones de suelo y fondo de mar”.*¹¹⁰

En el Comité de Defensa del Mar señalan, sin embargo, que existe una persona que le facilitó las cosas a Joaquín Vargas. Se trataría del propio Intendente de la entonces región de Los Lagos el DC Jaime Bertin, hoy alcalde de Osorno:

“Joaquín Vargas no tomó contacto directo al tiro, Joaquín Vargas tomó contacto con la empresa ayudado por el Gobierno, en este caso, abiertamente, con el Intendente Jaime Bertín de cuando nosotros todavía pertenecíamos a la Región de Los Lagos. El Jaime Bertín, ese hombre, fue clave en el acercamiento entre la empresa y la comunidad, él, especialmente él. Y yo a él le adjudico esta responsabilidad”.

Así de categórico es el juicio del vocero del Comité de Defensa del Mar. Más aún, lejos de exculpar a Vargas, indican que él fue un instrumento del Gobierno para entrar en Mehuín.

El mes de octubre de 2007 sería clave para este conflicto. De acuerdo a Skewes¹¹¹ y según consta en la firma del Convenio, el 9 de Octubre de 2006 se hizo efectiva la negociación entre CELCO y los pescadores de Mehuín, firmando en su representación Joaquín Vargas.

Inmediatamente conocida la noticia, el Comité de Defensa del Mar lo hace público, y sería ratificado por la empresa el día 17 de octubre. A partir de este hecho, se comienzan a suceder los hechos de violencia, los amedrentamientos, las amenazas de muerte, se quemaron embarcaciones, se destruyeron casas, hasta que en abril del año 2008, es destruida la propia sede del Comité de Defensa del Mar en la caleta de Mississippi, la cual se había trasladado desde Mehuín por razones de seguridad. Este hecho gatilló la militarización de la zona.

El día 19 de octubre el Comité de Defensa del Mar emite una declaración pública en la que desestima validez del Convenio y reitera que la oposición al ducto persistirá “hasta las últimas consecuencias”. Ese mismo día, Ana Lya Uriarte, entonces Ministra del Medio

¹¹⁰ Periódico El Ciudadano, edición del 19 de febrero de 2009, artículo titulado “Estudio presentado por CELCO para construir su ducto en Mehuín se basa en mediciones falsas”.

¹¹¹ Skewes, Juan Carlos; Op. Cit. p. 8

Ambiente, es duramente increpada en Valdivia por ambientalistas, quienes le enrostran su responsabilidad y la del Gobierno por lo que ocurría en Mehuín. Al día siguiente, la Ministra se limitó a responder que el Gobierno en este caso “sólo debe velar por el cumplimiento de la normativa ambiental”. Por su parte, Arauco expresaba a través de un comunicado “no sentirse responsable de lo que acontecía en Mehuín a raíz del convenio firmado con los pescadores”.¹¹²

Pero, ¿qué se establece en este Convenio?¹¹³ A continuación, se entrega un resumen de los aspectos más relevantes:¹¹⁴

Nombre del Contrato: “Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca” entre el Sindicato de Trabajadores Independientes de Mehuín y Celulosa Arauco y Constitución S.A.

Qué se conviene:

- El reconocimiento recíproco de las partes (“la Sociedad” y “el Sindicato”) al uso y goce de los espacios naturales del área de Mehuín, reconociendo la empresa el derecho de los pescadores a ejercer su actividad pesquera, y éstos al derecho de la empresa de ejercer su actividad económica en Mehuín (Art. 4).
- Se acuerda el trabajo colaborativo para la realización de las mediciones y estudios tendientes a explorar la factibilidad de construir y operar un emisario submarino (ducto) en la playa de Mehuín (Art. 5).
- Se acuerda el compromiso de los pescadores de colaborar con la empresa en la realización de los estudios, la construcción, instalación y funcionamiento del emisario. Asimismo, se comprometen a colaborar y a hacer todas las gestiones que sean necesarias para que a “la Sociedad” (Arauco) se le otorguen las autorizaciones y concesiones necesarias para el uso de terrenos, playa y fondos de mar que permitan la instalación del emisario, *declarando desde ya que dicho espacio no es necesario para la ejecución y desarrollo de sus actividades pesqueras*. (Art. 6).
- Que los estudios y las mediciones que deba desarrollar “la Sociedad” serán realizados con buzos, embarcaciones y tripulantes de “el Sindicato”.

¹¹² Skewes, Juan Carlos; Op. Cit. pp. 8 y 9

¹¹³ El documento fue anónimamente sustraído de la Notaría de Carlos Podlech en Valdivia, escaneado y luego subido a internet. A raíz de la sustracción, el notario público interpuso acciones judiciales.

¹¹⁴ Elaboración propia sobre la base del “Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca” y Skewes, Juan Carlos; Op. Cit. pp. 5 y 6. Los énfasis son del autor.

Montos involucrados:

El Art. 11, establece taxativamente los siguientes montos:

1. \$ 159.000.000 pago por la suscripción del Convenio, a razón de \$ 3.000.000 por asociado (según se declara en el Art. 18).
2. \$ 79.500.000, pagaderos cinco días después de terminada la primera “campana de mediciones y toma de muestras”.
3. \$ 79.500.000, pagaderos cinco días después de terminada la segunda “campana de mediciones y toma de muestras”.
4. \$ 53.000.000, pagaderos cinco días después de la aprobación definitiva del Estudio de Impacto Ambiental.
5. \$ 53.000.000, pagaderos cinco días después de la entrada en funcionamiento del “Emisario”.
6. \$ 5.000.000 aporte extraordinario para vigilar y supervisar el funcionamiento regular de “el Emisario” (según se declara en el Art. 13).
7. A partir de la operación, del “Emisario” se pagará a los asociados ciento veinte cuotas iguales, equivalentes a dos ingresos mínimos mensuales, “pagaderas en pesos, según su valor vigente al mes que corresponda el pago”.

Condiciones y exenciones de responsabilidad:

- Los aportes a los que se refieren los numerales 2, 3, 4 y 5 quedan sujetos a la “condición suspensiva de que se lleven en adelante positivamente las actividades allí indicadas” y “a que la empresa haya obtenido el uso y concesión de los terrenos, playa y fondo de mar, *inclusive aquellas ubicadas dentro de las áreas de manejo*” (Art. 12).
- Los pagos a que se refiere el punto 7 de esta tabla se interrumpirán si el “Emisario” paralizara de modo temporal o definitivo por algún evento externo, “ajeno a ‘la Sociedad’ y que no dependa de su libre voluntad” (Art. 14).
- La empresa se exime de cualquier responsabilidad respecto de los proyectos ejecutados con los fondos de los cuales da cuenta el convenio (Art. 15).

De acuerdo a lo señalado por Skewes,¹¹⁵ el convenio transgrediría la legislación en al menos los siguientes aspectos:

- Primero, se fuerza a los contratantes a contrariar la realidad, declarando que la Bahía de Maiquillahue no es necesaria para la ejecución y desarrollo de sus actividades pesqueras.

¹¹⁵ Skewes, Juan Carlos; Op. Cit. p. 7

- Segundo, dispone de las áreas de manejo de recursos bentónicos para fines distintos de aquellos consagrados por ley.
- Tercero, en el mismo sentido, el Convenio fuerza a los pescadores a transgredir aquello a lo cual la ley les obliga en cuanto a la administración de las áreas de manejo.
- Cuarto, el Convenio fuerza a las personas a asumir responsabilidades sobre situaciones no definidas, inexistentes y que escapan a su control.
- Quinto, el Convenio exagera el poder coercitivo de la directiva sindical por sobre los asociados confiriéndoles un carácter patronal al utilizárseles para canalizar los recursos monetarios que se entregan.
- Sexto, el Convenio incluye un elemento que puede interpretarse como extorsivo al condicionar la entrega de los aportes a la obsecuencia de cada uno de los asociados y según sea el desarrollo de cada etapa del proceso de instalación del ducto.
- Séptimo, el acuerdo fuerza a desarrollar gestiones no especificadas para la obtención de la aprobación por parte de la autoridad administrativa del estudio de impacto ambiental y demás gestiones encaminadas para la operación del emisario submarino. Dado que el sindicato no tiene facultades legales de ningún tipo para facilitar la obtención de esta aprobación, el convenio está empujándoles hacia el borde de la ilegalidad.

La opinión del Gobierno: “un asunto entre privados”

Consultada la autoridad, en este caso el Intendente de la recién creada región de Los Ríos, Iván Flores García, respecto de la firma de este Convenio. La respuesta del personero fue que, en primer lugar, consideraba un despropósito *“ligar a las instituciones públicas en un acuerdo entre privados”*.¹¹⁶

Seguidamente indicó que esperaba *“que no haya habido mala intención y sólo haya sido una desprolijidad o una tontera sin explicación y desde ese punto de vista este Intendente no va a emitir opinión respecto a las intenciones o condiciones de estos acuerdos.”*

Por último, llamó a CELCO y a su contraparte firmante del acuerdo a ser *“responsables de sus actos y consecuencias”*, toda vez –agregó– *“que no es posible se establezcan relaciones o condiciones de pago que tengan que ver con las resoluciones y aprobaciones de estudios por parte de la institucionalidad pública nacional o la COREMA que presido”*.

¹¹⁶ Portal Ecoceanos, artículo del 22 de octubre 2007, titulado El dinero de CELCO, su falta de escrúpulos y la omisión de responsabilidades, disponible en <http://www.olca.cl/oca/chile/region10/cisnes258.htm>

La opinión del Comité de Defensa del Mar: “un asunto público”

Junto con rechazar la firma del Convenio y de considerarlo al margen de la legalidad, el Comité de Defensa del Mar hará hincapié en los aspectos relacionados con las condicionantes que se establecen en virtud de las promesas de pago. Señalan que se trata de condiciones que más que obligar, extorsionan a que sus firmantes logren, de cualquier manera, respuestas positivas para la empresa dentro del SEIA, el instrumento público de gestión ambiental por excelencia:

“Pero estos montos están sujetos a que la empresa avance en su proyecto hacia el mar, en este caso con la colaboración de ellos, por un lado, pero también dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental donde ya es una corrupción el que una empresa que hace un contrato entre privados, se podría decir, pero compromete a lo público, en este caso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. O sea, los dineros que la empresa se compromete a entregar a los pescadores están sujetos a que ellos tengan un avance en los estudios y estos estudios no solamente sean presentados, sino sean favorables dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Otro de los aspectos a los que hacen referencia es a las áreas de manejo. Estas son “zonas geográficas delimitadas que se entregan por el SERNAPESCA a una organización de pescadores artesanales para la ejecución de un proyecto de manejo y explotación de recursos bentónicos” en virtud de lo establecido en la Ley General de Pesca y Acuicultura, artículo 48 letra d) y en el D.S. N° 355, de 1995, que fija el Reglamento sobre áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.

Dentro de otras características, las áreas de manejo no pueden ser vendidas, por cuanto según la norma son intransferibles; no se pueden entregar a terceros y no pueden ser destinadas a otro uso que no sea la explotación de recursos bentónicos.

En tal sentido, y dado que el Artículo 12 del Convenio condiciona la entrega de buena parte de los montos acordados a la obtención del uso y concesión de los terrenos, inclusive aquellas ubicadas dentro del área de manejo, el Comité agrega que esto constituye una abierta transgresión a la legislación vigente.

“El Gobierno salió diciendo “no, si este no es un problema de nosotros, este es un problema entre privados”, el Intendente de la Región de Los Ríos, en este caso, dice que es un asunto entre privados, pero “por favor, aquí yo no quiero desórdenes públicos, porque si hay desórdenes públicos yo voy a hacer que se aplique el Estado de Derecho [...] Así que un día en un comunicado público le dijimos “ya está bien, estamos de acuerdo con las palabras del señor Intendente de que aquí tiene que actuar el Estado de Derecho, pero se tiene que entender que el Estado de Derecho no es solamente la aplicación de la fuerza pública, el Estado de Derecho también es la fiel obediencia a todas las leyes imperantes dentro de la República, así que, por lo tanto, las 5 millas es una ley imperante, la ley de las

áreas de manejo no se pueden corromper, esto aquí, esto acá”... hasta ahí no mas quedó todo su fundamento”.

La opinión de un experto: “la receta clásica contra los grupos insurgentes”

El historiador Héctor Nahuelpán, quien actualmente desarrolla en la zona de Mehuín una investigación de doctorado sobre el colonialismo como fenómeno vigente, considera que se trata de una estrategia de contrainsurgencia común, habitualmente utilizada por los Estados, pero que esta vez fue desplegada por un actor privado como lo es CELCO:

“lo primero que hay que tener en consideración es que el principal obstáculo que ha tenido y tiene la empresa no es el aparato legal o jurídico, pues está demostrado que este andamiaje político, jurídico y legal está hecho a la medida de las empresas e intereses transnacionales, o bien que en caso de existir algún obstáculo esas barreras son superables a través del lobby y la cooptación de autoridades políticas o judiciales. Entonces el principal obstáculo que ha tenido y tiene CELCO son las personas, el tejido social que no estuvo o está dispuesto a ceder o transar la defensa de su territorio”.

Nahuelpán coincide con la visión de los demás opositores al proyecto en cuanto a que se trata de una estrategia gestada por la propia empresa a partir de la experiencia del año 1996 y que la introducción del factor dinero en el conflicto era un hecho esperable:

“Me imagino que la empresa con su primera arremetida que hizo desde el año 1996 logró percatarse de este fenómeno, pues en esa ocasión se logró configurar una red de acción y movilización que agrupó a pescadores y mapuche, y que lograron frenar temporalmente el proyecto al combinar distintas estrategias de acción colectiva. Entonces al saber que el principal obstáculo que tenía la empresa eran principalmente las personas, CELCO utilizó una estrategia común de contrainsurgencia que habitualmente utilizan los estados, pero que en este conflicto la despliega un actor privado: la división social a través de la cooptación y de la violencia”.

Una fiscal cuestionada:

Un aspecto casi ignorado en este período del conflicto, es el rol que le cabe a otro poder del Estado: la justicia. Ocurre que, a raíz de los hechos de violencia ocurridos producto de la propia división social entre partidarios y opositores al proyecto, existían demandas cruzadas en la Fiscalía local de San José de la Mariquina, a cargo de la fiscal Paola Varela Spuler.

Sin embargo, sólo habían sido acogidas las demandas interpuestas en contra de los opositores al proyecto, mientras que de todas las demandas interpuestas en contra de los pescadores afines a CELCO, no había prosperado ninguna. Esto fue interpretado por el

Comité de Defensa del Mar como una nueva muestra de consideración hacia la empresa por parte del propio Estado:

“Hubieron otras formas, en que también fue ayudado de la propia institucionalidad, en este caso la justicia, en contra de la gente de Mehuín, aquí, sabes tienen demandas, los gallos que aquí están siendo investigados por haber roto esto aquí, no haber dejado hacer los estudios, irse en contra de una embarcación, haber roto esto, esto otro. O sea, toda esta gente, va irse a la justicia y se va ir a la cárcel, cachai [...] la empresa les metió miedo así, careraja. O sea, en el fondo, había una forma: o te vendes o te vas a la cárcel, pero wevón opositor aquí no va haber, el wevón que se opone aquí tiene que irse para la cárcel. Este era el mandato final. Y eso es lo que ocurre hasta el día de hoy”.

Viguera acusa a la Fiscalía de San José de la Mariquina de ser absolutamente discrecional en su actuar, al no prosperar ninguna de las demandas interpuestas por el Comité de Defensa del Mar en cuanto a las amenazas de muerte recibidas, pero –al contrario- le reprochan a la fiscal haber acogido e investigado las acciones interpuestas en su contra por delitos menos graves como aquellos por calumnias interpuestos por Joaquín Vargas. Más grave aún, señala que la propia fiscal llegó a asesorar a Vargas en una de estas demandas:

“Pero aquí yo puedo decir también que, yo digo personalmente, que aquí hubo una implicancia de este otro poder del Estado como lo es la Justicia, porque una fiscal de acá, que era la Paola Varela, en San José de la Mariquina que fue y se fue a coludir con la gente de CELCO para poder atacarme a mí, en calidad de vocero del Comité de Defensa del Mar, en un juicio de acción privada donde ella no tenía nada que hacer. Ese hecho nosotros lo denunciemos a sus superiores, cuestión que llevó a un sumario y ella ya no está en San José de la Mariquina ahora. Pero ese hecho gravitó y dibujó claramente que aquí la justicia también estaba implicada”.

El periódico Mapuexpress hacía mención de la solicitud de remoción solicitada por el Comité de Defensa del Mar en su edición de marzo de 2008 y detallaba los hechos:

*“La audiencia que se llevaba a cabo ese día tenía calidad legal de privada. Sin embargo, a la sala ingresó la cuestionada fiscal Varela que, según relata el documento que solicita su remoción, se habría sentado detrás del querellante, Joaquín Vargas, y su abogado y “procedió abierta y notoriamente a asesorar jurídicamente al mencionado patrocinante, en contra del querellado, durante todo el desarrollo de la audiencia del juicio oral simplificado”.*¹¹⁷

¹¹⁷ Periódico Mapuexpress, edición del 5 de marzo de 2008, artículo titulado “Conflicto CELCO: Pescadores chilenos y Mapuches Lafquenches, exigen la remoción inmediata de Fiscal de San José de la Mariquina”.

Paola Varela se desempeña actualmente como fiscal de la localidad de Loncoche (región de La Araucanía) mientras el actual fiscal de San José de la Mariquina es Alejandro Ríos.

El Convenio y sus efectos en la comunidad local:

Una vez firmado el Convenio, la gente de Mehuín –azuzada por el propio Joaquín Vargas- comenzó a asociarse al SITIMAR y a formar nuevos sindicatos, (hasta llegar a la curiosa cifra de los 14 que existen en la actualidad), con tal de “recibir la plata que está regalando la celulosa”.¹¹⁸

El proceso para “recibir la plata” es simple. Dado que el Convenio quedó en una Notaría de Valdivia, sólo se necesitaba ir con el carnet de identidad y una boleta del agua o de la luz que permitiera comprobar el domicilio. Tomados los datos, pasaba una semana y le llegaba al firmante un cheque con un monto de 3 millones de pesos. Eso era todo.

Sin embargo, tras este breve trámite –mentiras incluidas según indican sus opositores, por cuanto no todos los firmantes son pescadores y no todos viven en Mehuín, de otra manera no se explica la inusual cantidad de sindicatos en una población tan reducida-, te convertías, al decir de la comunidad detractora, en un flamante “vendido”.

*“Amigos de antaño ya no se hablan y lindan en el odio. Lo mismo ocurre con familias que se enemistaron por haber negociado. De un lado, están los opositores al ducto y, del otro lado, "los vendidos".*¹¹⁹

La observación realizada en el mes de junio de 2010 para efectos de esta investigación,¹²⁰ permiten corroborar lo que señalan las fuentes primarias y secundarias consultadas en relación al quiebre o fractura social de la cual se hace mención. Por ejemplo, pueden advertirse rayados escritos en color rojo a favor de la empresa CELCO, cercanos a la playa grande de Mehuín, bajo la consignas “Gracias a CELCO Mehuín recibió plata” y “Sí al ducto”.

Asimismo, en las ventanas de las casas son mayoritarios los carteles con la leyenda “NO AL DUCTO”. Pero, paradójicamente, en muchas de estas casas habitan personas que firmaron los Convenios con la empresa.

Al respecto, en conversaciones informales con personas de la localidad, éstas señalaban que existe gente que, habiendo firmado los Convenios con la empresa, se opone a

¹¹⁸ Notas de campo del autor.

¹¹⁹ Diario La Nación Domingo, edición del 20 de abril de 2008, reportaje titulado “Divide y vencerás”.

¹²⁰ Notas de campo del autor, realizadas en base a observaciones en una visita a la localidad de Mehuín los días 25 al 27 de junio de 2010.

la construcción del ducto. Dicen que algunos firmaron por la presión del grupo, otros por desconocimiento y otros, simplemente porque la empresa “estaba regalando plata”.

Por tanto, entre la población, es común que al referirse a una tercera persona, se haga la pregunta de si “se vendió o no”, criterio que actúa como categorización del sujeto social y lo establece en un determinado “bando” o “grupo” dentro de la sociedad local.

Consultado sobre este aspecto, el vocero del Comité de Defensa del Mar habla de un daño irreparable en la comunidad de Mehuín. Habla de una fractura a la historia de la localidad y a la relación armónica entre la población mapuche y no mapuche:

“No se puede mentir, aquí existe una fractura social y grave. No sé, yo lo digo responsablemente, no sé si esto tenga remedio alguna vez, no lo sé. Pero aquí hubo un daño grave. Se quebró la paz social. Se quebró la armonía natural entre los pescadores y el mundo lafkenche. Se quebró la armonía, se quebró la paz, se quebró la hermandad, incluso familiar, muchas familias hoy día no se ven, los vecinos hoy día no se ven. Mucha gente hoy día, en realidad, ve que el otro que hizo acuerdos con CELCO es su enemigo. En el fondo aquí hubo un descalabro y los responsables aquí son los mismos. Yo te digo, aquí había que doblagar esta comunidad, era imposible que pudieran quedar sin su pago, pero el pago fue demasiado, mucho. O sea, quebrar históricamente una comunidad, eso es grave. Es grave que hoy día niños no se puedan ver con los niños de los otros. Eso es grave. No se puede dar una sociedad civilizada, que se dice civilizada, no se puede permitir, pero aquí se permitió”.

Por su parte, también consultado en relación con los efectos que este conflicto ha tenido en la población de Mehuín, el historiador Nahuelpán resalta los quiebres que se han producido al interior de ésta, y especialmente en la población mapuche:

“La división social a través de la cooptación y la violencia operó a través de la entrega de dineros y el establecimiento de contratos con sindicatos de pescadores, pero posteriormente también hacia comunidades y personas indígenas. Al cooptar personas y cuando éstas comienzan a asumir como suyos los intereses de la empresa, su principal vehículo de acción fue la violencia hacia quienes se resisten a ceder sus derechos y transar la defensa del territorio. Este circuito fue generando quiebres en varios planos, por una parte acentuando las divisiones entre mapuches y no mapuche agrupados en sindicatos de pescadores, pero también generando quiebres entre los propios mapuche, quiebres que van desde el ámbito intercomunitario, intracomunitario, hasta el familiar. Por eso en la actualidad existen conflictos entre mapuches y pescadores, al interior de las comunidades, así como también entre familiares (primos, hermanos, hijos, etc). Todo ello ha generado un impacto psicológico bastante grande, un desgaste en personas ancianas, adultas, jóvenes y niños al vivir un estado de estrés e inseguridad permanente. Cuestión que además es muy

habitual en las estrategias de contrainsurgencia, es decir, buscar el desgaste y apostar al cansancio”.

El ataque a la sede el Comité de Defensa del Mar en Mississippi:

La violencia a la cual hace referencia Nahuelpán, tendría su capítulo más triste el día 2 de abril de 2008.

En la mañana de aquel día, un grupo de cerca de 100 personas provenientes de Mehuín y relacionadas contractualmente con CELCO, cruzaron el río Lingue en sus embarcaciones y desembarcaron en la caleta de Mississippi. En el lugar, y provistos de piedras, hachas y armas, golpearon a la gente y destruyeron la sede del Comité de Defensa del Mar.

El Periódico El Ciudadano, describía lo que había sucedido esa mañana en la localidad costera:

*“Cerca de las 11.00 horas de esta mañana, cerca de 20 personas perpetuaron un violento ataque a la sede de la localidad de Mississippi, contigua a Mehuín, en la comuna de San José de la Mariquina. Los sujetos, originarios de Mehuín, llegaron en tres embarcaciones tipo chata con motor fuera de borda y sustrajeron una embarcación (chata) de la caleta y propinaron piedras contra la sede, en la que se sostienen reuniones periódicas el Comité de Defensa del Mar. Uno de los antisociales lanzó un hacha al cuerpo de uno de los pescadores de la caleta afectada, pero no logró dar con el objetivo”.*¹²¹

Este fue uno de los hechos más graves que haya ocurrido en años en este lugar.

Producto del ataque, una mujer debió ser trasladada al hospital de San José de la Mariquina. Mientras eso ocurría en Mississippi, en la caleta de Mehuín, dos mujeres mapuche-lafkenche opositoras al proyecto fueron encerradas en el restaurante en el que trabajaban, mientras desde fuera les gritaban improperios y las amenazaban de muerte.

Varios medios de comunicación, tanto de la región como a nivel nacional e incluso de la televisión abierta, cubrieron este hecho. Un reportaje realizado por TVN algunos días después del ataque a la sede del Comité, finalizaba con la siguiente reflexión:¹²²

“La contaminación, el dinero, el progreso, fueron parte de las variables que terminaron por dividir completamente a estas dos comunidades. ¿Qué pasará? Es una pregunta abierta. Pero pase lo que pase, lo único claro es que para ellos nada volverá a ser lo mismo”.

¹²¹ Periódico El Ciudadano, edición del 13 de julio e 2009, artículo titulado “Mehuín: atacaron con hacha y se llevaron embarcación”.

¹²² Reportajes del Domingo de TVN “Mississippi en pugna”, emitido el 20 de abril de 2008, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=EfSBe4b8w3I>

El mismo reportaje, pero desde la ciudad de Valdivia,¹²³ muestra el relato que hace el vocero del Comité, Eliab Viguera, quien en ese momento fue obligado a renunciar por sus propios pares debido a una violenta agresión de la cual fue víctima, pese a contar con una medida de protección de Carabineros vigente al momento del ataque:

“Se nos acercaron en forma sorpresiva alrededor de 40 ó 50 personas, todos pescadores de Mehuín, a atacarme así en forma ya brutal, demencial, haciendo fuerza con Carabineros. Incluso una de estas personas intentó arrebatarme el arma a Carabineros para dispararme”.

Por este hecho, Carabineros elaboró un informe para la Fiscalía local y el dirigente Eliab Viguera interpuso la denuncia correspondiente en el Retén de Mehuín. En el Parte N° 63, del dicho Retén, quedó constancia de algunas de las personas que lideraban el grupo de agresores:

“A este hecho reciente, se suman otras denuncias sobre amenazas reiteradas, utilización de armas de fuego en contra de niños y mujeres, además de insultos y acciones racistas en contra de población mapuche en la zona”. Por lo que “hoy transitar entre Mississippi y Mehuín se ha constituido en un peligro, ya que varios de los ataques y amenazas de muerte se han producido en el balseo que existe en el lugar desde el lado de Mehuín”, advierte el recurso de amparo interpuesto a favor de las personas agredidas.¹²⁴

La agresión causó tal revuelo que suscitó la crítica airada de distintos sectores a del espectro político nacional y, más aún, tuvo repercusiones a nivel internacional. A nivel nacional, el ex juez Juan Guzmán Tapia, esta vez como Director del Centro de Estudios de Derechos Humanos de la Universidad Central y colaborador del Comité de Defensa del Mar, apuntaba sus dardos sobre los dichos del Intendente Flores, quien reafirmaba la postura del Gobierno en que se trataba de un asunto entre privados:

“La confianza no se reconstruye con frases como la del intendente Iván Flores: “Lo que una empresa privada acuerde con otros privados está en el ámbito de lo privado y el Gobierno y el Estado no pueden intervenir”. Flores no ha captado al parecer que este conflicto dejó de ser un simple acuerdo entre privados. Se está ante una guerra sucia en que los adherentes a Celco abrazan la violencia para proteger intereses de la empresa. Comparto la declaración del vocero del Comité de Defensa del Mar y werken lafkenche, Boris Hualme: “Lo dicho por el intendente demuestra el doble discurso del Gobierno. Repite lo mismo que viene diciendo el Gobierno a lo largo de todo este conflicto: aquí no pasa nada, bajándole el perfil a la gravedad que tiene. Cuando dicen que esto es un

¹²³ A causa de esta agresión, Eliab Viguera fue obligado a renunciar por un tiempo al cargo de vocero del Comité de Defensa del Mar y debió trasladarse a la ciudad de Valdivia como medida de precaución.

¹²⁴ Nahuelpán, Héctor; Sergio Marimán y Nancy Yáñez (2008): “Informe sobre vulneración de Derechos Humanos Colectivos en las Comunidades y Población Mapuche-Lafkenche de la Zona de Mehuín”. Informe presentado al Relator Especial para Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, Temuco, Chile.

*conflicto entre privados se demuestra que no tienen ninguna intención de hacerse cargo de este conflicto".*¹²⁵

A nivel internacional, el efecto más importante fueron las recomendaciones realizadas al Gobierno de Chile por el Relator Especial para Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, luego de haber visitado nuestro país, quien señala en su Informe sobre la situación de los Pueblos Indígenas en Chile que además de las reformas a las leyes sectoriales y el desarrollo de procedimientos de consulta para proyectos futuros, en el contexto de las garantías del Convenio N° 169 de la OIT, *podría ser necesario reevaluar los proyectos de inversión ya existentes*, específicamente, en algunos casos específicos de inversión actualmente en curso que no están cumpliendo los requisitos del Convenio, tales como:

*“Plantas de celulosa (de las empresas CELCO S.A., Celulosa Arauco), que causan la contaminación de cursos de río, incluyendo la contaminación del Sitio Ramsar Río Cruces en territorio de comunidades mapuche Lafkenche. Durante el 2008 CELCO siguió adelante su propuesta para la construcción de un ducto al mar para botar sus desechos contaminantes afectando las comunidades Lafkenche de Mehuin, Misisipi, Maiquillahue, Chan Chan y Qillalhue, en la región de los Ríos”.*¹²⁶

La militarización de la zona de Mississippi

Luego del ataque a la sede del Comité de Defensa del Mar en la caleta de Mississippi se presentó un recurso de amparo a favor de 22 personas. Ante este requerimiento, se desplegó un importante contingente policial para resguardar el orden en la zona, el cual se estableció de manera permanente hasta el mes de diciembre de 2008, es decir, cerca de 8 meses.

Cabe señalar que la presencia de efectivos policiales en el sector se generó una nueva polémica, ya que junto con considerarla excesiva, el retén de Carabineros fue apostado en la misma escuela de Mississippi, lo que obligó a suspender temporalmente las clases de los niños del sector. Sin embargo reconocen que su presencia ayudó a reducir los hechos de violencia.

En el mes de agosto, a raíz de una reunión del Sindicato de Pescadores de Mehuín, desembarcó en Mehuín un nuevo contingente de Fuerzas Especiales de Carabineros. La situación era descrita de la siguiente manera por el periódico Mapuexpress:

¹²⁵ Diario La Nación, edición del 29 de abril de 2008, artículo de opinión titulado “Guerra sucia en Mehuín” por Juan Guzmán Tapia.

¹²⁶ Consejo de Derechos Humanos, ONU (2009): Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya: Informe sobre la situación de los Pueblos Indígenas en Chile, seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior”, pp. 18 y 19

“Dos buses, un carro lanza agua y una patrulla se sumaron al ya estable retén móvil que custodia la caleta, instalado en la escuela del sector desde abril de 2008, cuando la sede del comité de Defensa del Mar fue atacada por un grupo de pescadores provenientes de Mehuín, quienes habían negociado recientemente por CELCO [...] Boris Hualme, vocero del Comité de Defensa del Mar rechazó la excesiva presencia policial y señaló que el gobierno se aprovecha de algunos momentos de tensión para “militarizar de la zona” y fue enfático en señalar que el comité “no ha pedido fuerzas especiales ni micros ni guanacos”.

Tal como se señaló, la presencia policial se extendería hasta inicios del mes de diciembre, cuando Carabineros de la Prefectura de Valdivia solicitó a la Corte de Apelaciones de Valdivia retirar el personal asignado en Mississippi, por considerar que ya no existía un clima beligerante y que se había restablecido la seguridad pública.¹²⁷

Sin embargo, apenas retirado el contingente policial, los hechos de violencia no tardaron en volver. Sólo en diciembre de 2008 se registraron al menos 3 denuncias por situaciones de violencia graves, con presencia de golpes, cortes y amenazas de muerte, todas presentadas en contra de personas pertenecientes al grupo de pescadores que habían firmado el convenio con la empresa CELCO-Arauco.

¿A qué se debía tanta violencia?

La razón se encuentra radicada en el propio Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca: el 21 de diciembre de 2008 comenzaba para la empresa el último período para la realización de los estudios establecidos por COREMA de Los Ríos para la presentación del Estudio de Impacto Ambiental.¹²⁸ Pero al mes de diciembre ni la empresa ni el sindicato de pescadores habían podido lograr realizar los estudios en alta mar que se requerían para ser incorporados en el EIA. Ello significaba que los pagos permanentes que la empresa realizaba a los pescadores de Mehuín se encontrasen paralizados y que, por otro lado, debido a que los opositores al proyecto ubicados en Mississippi habían colocado mallas a lo largo de la desembocadura del río Lingue, sector conocido como “la barra”, justo frente a la caleta de Mississippi,¹²⁹ los pescadores asociados a CELCO no podían salir al mar a realizar labores de pesca.

¹²⁷ Observatorio Ciudadano, artículo del 31 de diciembre de 2008, titulado “Solicitan a Corte de Apelaciones de Valdivia que se reponga resguardo policial en zona de Mississippi”.

¹²⁸ <http://movimientoporladefensadelmar.wordpress.com/2008/12/19/%C2%A1atencion-el-21-de-diciembre-comienza-ultimo-periodo-de-eia-de-celco/>

¹²⁹ De acuerdo a la observación de campo y a las conversaciones informales con personas de Mississippi, dichas mallas fueron colocadas a raíz de la firma de los Convenios de los pescadores de Mehuín con la empresa CELCO, con el objetivo de impedir el paso de sus embarcaciones hacia el mar. Uno de los pobladores, opositor al proyecto, señalaba que, a su entender, los pescadores que firmaron los Convenios renunciaron a su derecho a trabajar en el mar, por tanto ya no correspondía su salida a éste. Por otro lado, las mismas observaciones de campo permitieron establecer que tal medida fue adoptada con el objeto de evitar el robo que los pescadores de Mehuín hacían constantemente de las áreas de manejo que existen en la bahía de Maiquillahue (de locos especialmente) y que están otorgadas a organizaciones mapuche-lafkenche del sector de Mississippi. El autor fue testigo de una situación en que, ya habiendo sido retiradas las mallas por personal de la Armada, un bote de pescadores de Mehuín que había ingresado a un área de manejo perteneciente a una

CELCO solicita concesiones mineras y de playas en Mehuín:

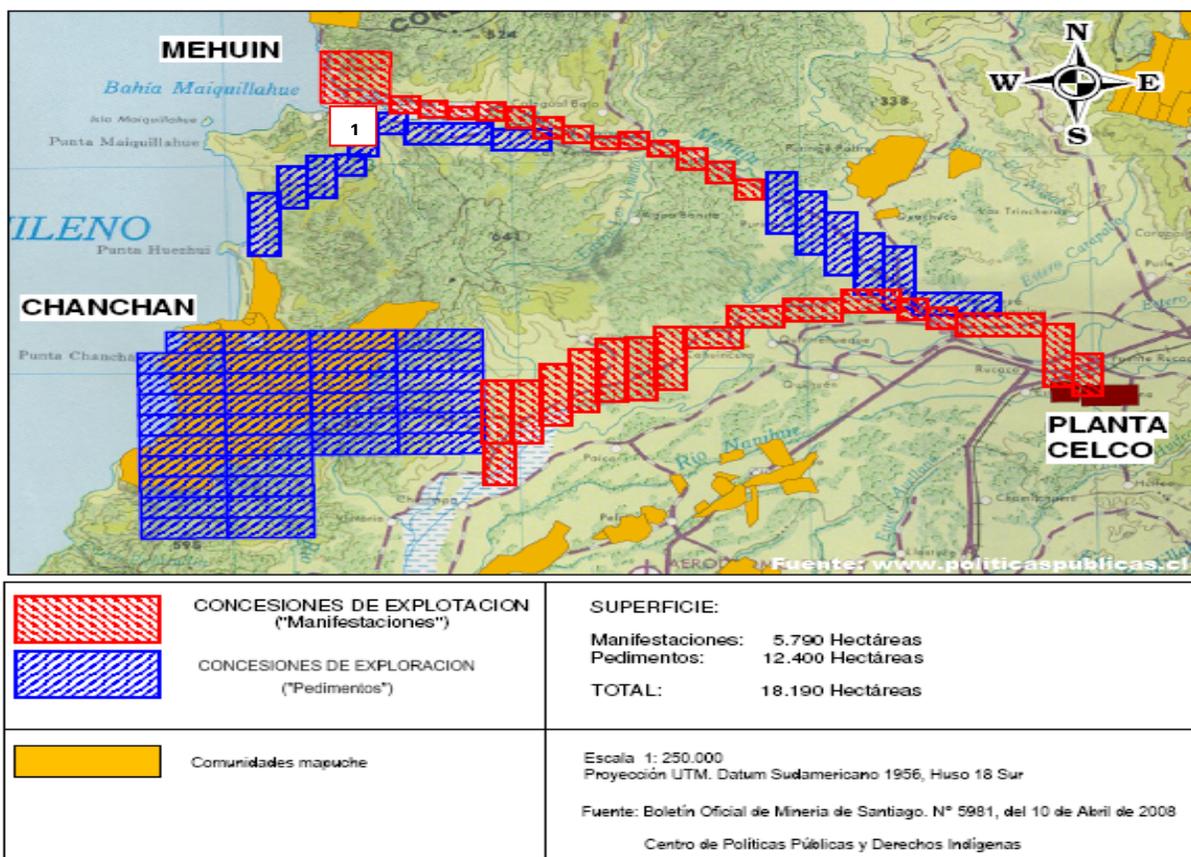
Antes de entrar a la fase final del caso, la cual comenzaría a gestarse con la presentación del proyecto definitivo de descarga de Riles al mar, resulta interesante considerar dos solicitudes de concesión de terrenos realizadas por la empresa CELCO-Arauco. La primera, se refiere a una solicitud de concesión minera que abarca desde la planta Valdivia hasta la costa de Mehuín y, la segunda, es una solicitud de concesión de una playa, ubicada también en la zona de Mehuín.

En relación a la primera, el Boletín Oficial de Minería N° 5981 de abril del año 2008, informaba de una concesión minera solicitada por la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. por una extensión cercana a las 20.000 hectáreas de terreno, “*un yacimiento de sustancias concesibles, ubicado en terrenos abiertos e incultos*”.¹³⁰ Por ejemplo, uno de los trazados de esta solicitud de concesión minera, definido como “Mariquina 1”, (indicado con un n° 1 en el mapa) era una extensión de 600 hectáreas y comprendía todo Mehuín, sus playas y el subsuelo marino.

El trazado completo de la concesión minera se puede apreciar en la siguiente imagen:

comunidad indígena de Mississippi, fuera a hasta la orilla de esta localidad para mostrarle “el botín” que les habían sustraído, haciendo burla de ello y gritando consignas en contra de los mapuche.

¹³⁰ Boletín Oficial de Minería de Santiago. Ejemplar n° 5981, del 10 de Abril de 2008. Dado a conocer públicamente por el sitio www.politicaspUBLICAS.net



Como se puede inferir del trazado de dicha solicitud de concesión minera, su presentación estaría asociada a la futura construcción del sistema de conducción de desechos en el mar, con tres posibles sitios de descarga ubicados en la costa de Mehuín: a) la Bahía de Maiquillahue; b) la Punta Huezqui y c) la Punta Chanchan. El mapa ilustra también la superposición de la solicitud de concesión minera con territorios de comunidades indígenas, especialmente en la zona de la Punta Chan Chan.

Esperable era que apenas conocida públicamente esta solicitud de concesión minera por parte de CELCO, las críticas no se hicieran esperar. Se le cuestionó públicamente a la empresa la realización de dichas solicitudes cuando su giro es la madera y no la minería y también por incluir en ella prácticamente a todo Mehuín.

El sector opositor consideró dicha solicitud como un “blindaje legal”, señalando que es una práctica habitual de las empresas con megaproyectos, donde lo que se buscaría es inscribir el subsuelo, para evitar que un tercero pueda hacerlo y así impedir, en este caso, la futura y eventual construcción del ducto.¹³¹

¹³¹ Diario La Nación, edición del 29 de abril de 2008, artículo titulado “Cuestionan concesiones mineras solicitadas por Celco para ducto”.

La segunda de estas solicitudes, se refiere a una concesión marítima realizada en el mes de septiembre de 2008 por la empresa forestal a la Subsecretaría de Marina, de la playa Pichicuyín en Mehuín, la cual se ubica al norte de esta localidad. La empresa solicitaba, en este caso, el acceso a una franja de 213 metros de ancho por 2.010 de largo, es decir, una superficie aproximada de 407 mil 787 metros, para la instalación de una cámara de carga y un emisario submarino de más de 2 kilómetros de largo.¹³²

Respecto a la concesión minera, aún no existe una determinación definitiva, debido a que comunidades lafkenche de la zona de Mehuín, a través del Comité de Defensa del Mar, interpusieron acciones legales para anular esta petición, por lo que el tema pasó a tribunales.¹³³

En relación a la concesión de la playa, esta fue rechazada por la autoridad marítima en febrero del 2009. Sin embargo, este sería un inusual rechazo, ya que además de las objeciones técnicas a la solicitud presentada (relacionadas con diferencias en el metraje) y de forma (omisión de plazos de término y de responsables), el organismo estatal argumentaba otra consideración que era la de haber *“recibido una oposición de la comunidad de Valdivia, para su trámite de concesión marítima, por considerar este lugar altamente típico de desarrollo económico local, regional e interregional, además de ser un área de esparcimiento público, social y comercial”*.¹³⁴

En efecto, tal oposición eran las 10.000 cartas personales que distintas organizaciones sociales, de pescadores y lafkenche habían hecho llegar, nuevamente a través del Comité de Defensa del Mar, a la institución gubernamental.

¹³² Periódico El Ciudadano, edición del 08 de febrero de 2009, artículo titulado “Rechazan concesión a CELCO para construir ducto en Mehuín”.

¹³³ <http://www.noalducto.com/2008/11/comunidades-lafkenche-preparan-demanda.html>

¹³⁴ Periódico El Ciudadano, ídem.

CELCO-Arauco ingresa a COREMA proyecto de descarga al mar:

Entramos a la etapa final de este caso de estudio. El escenario es el siguiente: estamos a inicios del año 2009 y la empresa debe cumplir con los plazos establecidos para la presentación de un nuevo EIA donde se indique el sitio definitivo de descarga para sus Riles. Si bien ya es un hecho conocido que el lugar elegido es la Bahía de Maiquillahue en Mehuín, sus detractores afirmaban que hasta el momento, ni aún con la firma de los Convenios de Colaboración y Asistencia Recíproca firmados con buena parte de la comunidad local, las mediciones o estudios en alta mar no habían sido realizados, aún cuando sabían de la existencia de un vacío legal, que permitía a la empresa realizar estudios en otros puntos de la costa y presentarlos como realizados en Mehuín para efectos del EIA. Por esta razón, cada vez que terminaba un período de medición (invierno/verano) lo manifestaban en los medios.¹³⁵

Sin embargo, y para sorpresa de muchos, el día 19 de febrero del año 2009, la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. ingresa al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) el proyecto “Sistema de Conducción y Descarga al mar de Efluentes Tratados de Planta Valdivia”,¹³⁶ para su calificación por parte de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la región de Los Ríos.

El proyecto presentado tiene las siguientes características:¹³⁷

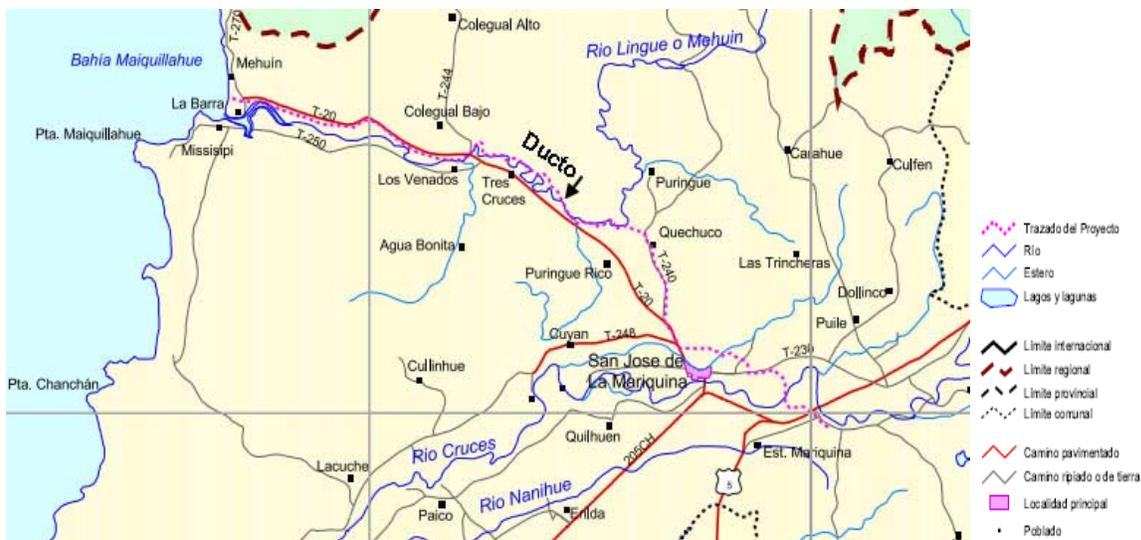
¹³⁵ Diario Valdivianoticias, edición del 22 de septiembre de 2008, artículo titulado “CELCO se quedó sin estudios de invierno por término de plazos”.

¹³⁶ El expediente completo del proyecto se encuentra disponible en el sitio http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=3580072

¹³⁷ Tabla resumen de elaboración propia sobre la base de los aspectos más importantes del EIA del proyecto.

Nombre del proyecto:	“Sistema de Conducción y Descarga al mar de Efluentes Tratados de Planta Valdivia”
Objetivo:	El objetivo general del Proyecto consiste en la instalación y operación de un sistema de conducción terrestre y submarino, para la disposición final en el mar, mediante un difusor submarino localizado fuera de la Zona de Protección Litoral (ZPL), de las aguas residuales industriales tratadas de Planta Valdivia. Específicamente, el trazado del sistema de conducción de efluentes tratados de Planta Valdivia se desarrollará entre la citada Planta y la Bahía Maiquillahue.
Monto de Inversión:	U\$ 65 millones
Total mano de obra:	1.155
Mano de obra construcción:	1.150 trabajadores
Mano de obra operación:	5 trabajadores
Vida útil:	Asociada a la operación de Planta Valdivia
Trazado:	El trazado del sistema de conducción de efluentes tratados de Planta Valdivia se desarrollará entre Planta Valdivia y la Bahía Maiquillahue, con una extensión aproximada total de 36,9 Km.
Zona de descarga específica:	El sistema de conducción terrestre culmina en la Bahía Maiquillahue específicamente en el sector de Mehuín, ubicado en el lado norte de la desembocadura del río Lingue. En este punto se conectará a un sistema de conducción submarino de 2.075 m de extensión, que descargará las aguas residuales industriales tratadas de Planta Valdivia mediante un difusor a una profundidad de 18 metros, fuera de la Zona de Protección Litoral.

El trazado del proyecto sistema de descarga entre la planta Valdivia y la de Bahía Maiquillahue en la costa de Mehuín, se aprecia en el siguiente mapa:



Detalle ampliado del trazado del ducto, sobre la base de lo presentado en el EIA.

El proyecto indica que los residuos contarán con tratamiento primario y secundario, ambos actualmente en operación en planta Valdivia, lo cual significa, que no habrá diferencias en términos del tratamiento que se le da a los residuos que hasta hoy se descargan en el río Cruces.

El proyecto cuenta con un sistema de conducción terrestre y otro submarino, los cuales se desarrollarían en 4 etapas: a) etapa de construcción; b) etapa de comisionamiento y puesta en marcha; c) etapa de operación y d) etapa de cierre.

El sistema de conducción terrestre se refiere al tramo que se extenderá desde planta Valdivia hasta el mar, en el sector de playa Mehuín, en Bahía Maiquillahue (36,9 km aprox.), el cual ocupará una faja ancho promedio de 5 m, en la que se instalará una tubería de polietileno de alta densidad de 1 m de diámetro, según consta en el proyecto.

El sistema de conducción submarino se refiere al Emisario, constituido por una cámara de carga y una tubería de 900 mm de polietileno de alta densidad de una longitud de 2.075 m medidos desde la cámara de carga, incluyendo un difusor de 125 m de longitud, construidos del mismo material, el cual se ubicará a una profundidad de 18 m y descargará los efluentes tratados de Planta Valdivia fuera de la Zona de Protección Litoral (ZPL), en la Bahía de Maiquillahue.¹³⁸

¹³⁸ <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=3580076> punto 2.2

El proyecto y sus implicancias en el medio humano:

El proyecto establece una línea de base para el medio humano para su área de influencia.

En primer lugar, en ella reconoce 3 subáreas de influencia directa del proyecto: 1) *subárea Planta Valdivia*, constituida por las localidades de San José de la Mariquina, Estación Mariquina, Rucaco y Puile; 2) *la subárea Ruta T-20*, conformada por las localidades de Yeco, Piutril, Puringue Rico, Puringue Pobre, Villa Nahuel, Pichilingue, Colegual, Tringlo y El Lingue y 3) *la subárea Costa*: correspondiente a las localidades de Maiquillahue, Mehuín Alto, Mehuín Bajo, Mississippi, Mehuín y Cheuque. Dicha línea de base señala que las tres categorías del área de influencia directa la integran “localidades rurales con escaso equipamiento de bienes y servicios, a excepción de San José de la Mariquina”.¹³⁹

En segundo lugar, establece la existencia de una situación de pobreza en la población afectada por el proyecto, señalando que un 7,9% de la población es indigente y un 16,5% corresponde a pobres no indigentes. Seguidamente, se refiere a la situación de escolaridad, señalando que en un número significativo, las localidades del área de influencia del proyecto superan el promedio comunal de población que nunca ha asistido a la escuela, destacando en particular las localidades de Maiquillahue y Rucaco.

A continuación, hace mención a la condición étnica de la población, indicando que un 23,4% de la población comunal se autoreconoce indígena (mapuche), y estableciendo a la subárea *Ruta T-20* como la zona con mayor concentración indígena, con un 51,2%. Asimismo, reconoce que históricamente en la zona de Maiquillahue y Puringue se han celebrado *Nguillatunes* y cuantifica en 15 el número de comunidades indígenas que se verían afectadas por el proyecto.

La línea de base termina indicando que las principales actividades productivas que se desarrollan en el área de influencia del proyecto corresponden a aquellas derivadas de la agricultura, la ganadería, la extracción de leña y la pesca artesanal, estableciendo un predominio de la economía de subsistencia, donde en el caso del sector costero se complementa con el desarrollo del turismo en época estival y que, por último, en la zona de influencia se observan altos niveles de cesantía en comparación con el nivel comunal.

Finalmente, y en relación al Patrimonio Cultural presente en el lugar, el proyecto señala que “en el área de influencia directa del Proyecto se determinó la ausencia de elementos de carácter paleontológico, arqueológico e histórico en el área de influencia

¹³⁹ <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=3580076> punto 5.2

directa del proyecto. Se identificó una animita, elemento que puede ser desplazado en un radio cercano, en caso de ser afectados por el Proyecto”.¹⁴⁰

La empresa señalaba al Diario Austral de Valdivia que en la elaboración del estudio participaron 14 instituciones entre universidades, laboratorios e institutos.¹⁴¹

Las reacciones a la presentación del proyecto:

La primera reacción a la presentación del proyecto está dada por un elemento de juicio que perdura hasta el día de hoy en la población detractora: el estudio presentado se basa en mediciones falsas, ya que la empresa nunca pudo acceder al mar:

*“La forestal afirma que pudo tomar las mediciones para el Estudio de Impacto Ambiental gracias a un acuerdo con 600 pescadores de Mehuín, pertenecientes a cinco sindicatos a los que en 2007 CELCO pagó US\$ 8,9 millones [...] Sin embargo, pescadores y comunidades lafkenches de la zona sostienen que una vez más CELCO presenta un estudio con mediciones falsas. “Las mediciones no se hicieron, estuvimos día y noche cuidando las aguas, sólo nos retirábamos cuando había temporal, y CELCO nunca apareció a tomar las mediciones que dice sacó para hacer su estudio”, afirma Patricio Olivares, presidente del Sindicato de Pescadores de Queule”.*¹⁴²

En el Comité de Defensa del Mar, por su parte, no se mostraron sorprendidos con el ingreso del proyecto al SEIA, pues argumentaban que ante su eventual aprobación, la empresa debía sortear las solicitudes realizadas previamente por las comunidades indígenas en virtud de la ley n° 20.249, más conocida como “ley lafkenche”:

*“Independiente de los estudios truchos (falsos) que presente CELCO, las comunidades lafkenches de las comunas de Mariquina y Valdivia ya solicitaron que tres espacios marinos sean decretados áreas de manejo para la explotación de sus recursos, lo que hace imposible a CELCO conseguir un lugar en la región para instalar su ducto”.*¹⁴³

La ley a la que se hace mención consagra la figura de “espacio costero de los pueblos originarios”, cuyo objetivo “será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero” (Art. 3°), el cual “deberá fundarse siempre en el uso consuetudinario”, esto es, “las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su

¹⁴⁰ <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=3580076> punto 5.4

¹⁴¹ Diario Austral de Valdivia, edición del 14 de Febrero de 2009, artículo titulado “Arauco presentó EIA de su emisario”.

¹⁴² Periódico El Ciudadano, edición del 19 de febrero de 2009, artículo titulado “Estudio presentado por CELCO para construir su ducto en Mehuín se basa en mediciones falsas”.

¹⁴³ Periódico El Ciudadano, ídem. Las declaraciones son de Eliab Viguera.

cultura”, pudiendo éstas comprender, “entre otros, usos pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales” (Art. 6º)

La misma ley en su artículo 5º establece que podrán acceder a ellas las asociaciones de comunidades indígenas o incluso una sola comunidad, en el caso que se constate que sólo ella ha realizado el uso consuetudinario del espacio y no existen otras comunidades vinculadas a él.

Por último, le ley establece que el procedimiento para su obtención es mediante una solicitud realizada por la asociación indígena ante la Subsecretaría de Pesca, la cual debe pronunciarse al respecto de manera fundada. (Art. 7º)

El historiador Nahuelpán pone el acento en los aspectos relativos al patrimonio cultural, los que según el proyecto se encuentran ausentes:

“Lo que estos estudios no logran captar, pues obviamente sería iluso pensar que lo quieran hacer, tiene que ver con que para seguir siendo lafkenche, nosotros no sólo necesitamos resguardar cementerios, ngillatuwe u otros sitios de significación cultural. Por el contrario, necesitamos controlar el conjunto del territorio, esto es las aguas, la tierra, el subsuelo, el mar y también los distintos elementos que allí existen. Necesitamos desarrollar nuestras propias formas de producción, nuestras propias formas de decisión sobre el espacio que hemos ocupado por siglos y definir de forma autónoma cómo y hacia donde nos queremos dirigir como sociedad. Obviamente estos aspectos son incompatibles con intereses económicos como los representados por CELCO”.

Camino a la aprobación:

Una vez ingresado el proyecto, la COREMA de Los Ríos dio curso al proceso de calificación, solicitando a las distintas reparticiones con competencia en la materia pronunciarse al respecto. Según consta en el expediente de la evaluación ambiental del proyecto, ante esta primera presentación, la mayor parte de los servicios se pronunciaron con observaciones al proyecto.

Así, en el mes de junio de 2009, la empresa recibía de parte de COREMA el Informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones al EIA (ICSARA), el debía ser respondido por medio de una Adenda. Dicha Adenda n°1, cuyas respuestas son de corte técnico, fue ingresada en el mes de agosto del mismo año.

Nuevamente, los servicios responderían en su mayoría con observaciones a la Adenda n°1, con excepción de SERNAGEOMIN, quien se pronunció conforme.

Por tanto, COREMA solicitó una nueva Adenda a la empresa, con el objeto de clarificar las observaciones presentadas. En este sentido, destacan las observaciones realizadas por la I. Municipalidad de San José de la Mariquina, donde le solicita aclarar la información respecto de la vinculación que existe entre las concesiones o pertinencias mineras y el trazado del emisario. La respuesta de la empresa fue que *“El objeto social de Arauco incluye las actividades mineras y, por lo mismo, la constitución de concesiones mineras en el subsuelo de los terrenos en los que se proyecta construir el emisario, le permitirá, por una parte, hacerse dueña de todas las sustancias y minerales que se extraigan en razón de la construcción de dicho emisario, y, además, iniciar actividad minera en caso en que, con motivo de las excavaciones, se descubra la existencia de minerales que justifiquen su explotación, para lo cual se establecerán los acuerdos o se solicitarán las autorizaciones que correspondan”*.¹⁴⁴

La segunda observación se encontraba referida a las razones de la elección de la Bahía de Maiquillahue, ya que de acuerdo al informe de la consultora canadiense EcoMetrix Incorporated,¹⁴⁵ existirían otros lugares aptos para la descarga de los Riles. Este último punto resulta de suma relevancia para el caso.

La revisión del informe preparado por la dicha consultora, permite establecer dos cosas: por una parte, que además de la Bahía de Maiquillahue existían otros 5 puntos alternativos para realizar la descarga, por cuanto de los presentados por la empresa *“seis de los nueve lugares alternativos de vertido son aptos para la descarga, ya que no se espera que el efluente tenga un efecto adverso en el medio ambiente.”*¹⁴⁶

En segundo lugar, y aún cuando el propio informe indica que no es su objetivo establecer un ranking con los lugares más viables para realizar la descarga, la Bahía de Maiquillahue no resulta ser el lugar técnicamente recomendado, sino que lo era el río Cruces debido a que *“tiene la clara ventaja de existir actualmente, no causará efectos adversos asociados con la construcción de nueva infraestructura, no requiere una extensa cañería terrestre o submarina, y no presenta ningún desafío ulterior de ingeniería más allá del mantenimiento de rutina”*.¹⁴⁷

En respuesta, la empresa señala en la Adenda n°2 que la alternativa de la Bahía de Maiquillahue se elige en virtud de las disposiciones establecidas por la propia COREMA, entonces de la región de Los Lagos, en particular lo establecido en la Resolución Exenta N°377, de fecha 06 de junio de 2005, la cual señala que la empresa *“deberá proponer y poner en operación una alternativa de descarga de sus residuos industriales líquidos, distinta del río Cruces, santuario de la naturaleza Carlos Anwandter”*.

¹⁴⁴ Adenda n° 2, punto 17

¹⁴⁵ EcoMetrix Incorporated (2008): “Planta de Celulosa Valdivia, Evaluación de Lugares Alternativos de Vertido”, Ontario.

¹⁴⁶ EcoMetrix Incorporated; Op. Cit., p. 14

¹⁴⁷ EcoMetrix Incorporated, ídem.

Finalmente, y dado que se presentaron observaciones a la Adenda n°2, por parte de algunos servicios, en el mes de Enero de 2010 la empresa CELCO ingresaría una tercera Adenda, la cual, finalmente, no tendría observaciones. Ello daba paso, entonces, a que la COREMA de Los Ríos calificara favorablemente o rechazara el Estudio de Impacto Ambiental presentado por el proyecto “Sistema de Sistema de Conducción y Descarga al mar de Efluentes Tratados de Planta Valdivia”.

El desenlace: COREMA de Los Ríos aprueba el proyecto de CELCO

El día 24 de febrero de 2010, en una sesión maratónica que se extendió hasta pasadas las 00.00 hrs, la Comisión Regional del Medio Ambiente de la región de Los Ríos, en votación dividida de 11 votos contra 6, resolvió calificar favorablemente (RCA) el proyecto “Sistema de Sistema de Conducción y Descarga al mar de Efluentes Tratados de Planta Valdivia” presentado por la empresa CELCO-Arauco S.A.

La votación, que se realizó en el Liceo Comercial de Valdivia, tuvo como escenario social el enfrentamiento con cánticos y consignas de los grupos a favor y en contra del proyecto, los cuales se apostaron a un costado del Liceo. Conocida la resolución, se produjeron serios incidentes, debiendo actuar Carabineros:

*“Tras la decisión, dirigentes y ciudadanos en contra del proyecto provocaron graves incidentes lanzando improperios y monedas al intendente regional Alejandro Larsen, lo que hizo suspender la sesión. La autoridad debió abandonar el lugar por una puerta lateral y Carabineros debió actuar para mantener la calma”.*¹⁴⁸

El proyecto contó con el voto favorable de: Alejandro Larsen (Intendente Regional), Cristhian Cayuqueo (Gobernador de Valdivia), Nelson Bustos (Gobernador de Ranco), Herman Urrejola (Director Regional de la CONAMA), Claudio Mansilla (Consejero Regional RN), Rubén Delgado (Consejero Regional UDI), Boris Olgún (Secretario Regional MOP), Laura Ramírez (Bienes Nacionales), Julio Zerech (Secretario Regional de Minería y Energía), Francisco Ojeda (Secretario Regional de Vivienda) y Javier Parra (Secretario Regional Agricultura).¹⁴⁹

En contra del proyecto votaron: Ítalo Martínez (Consejero Regional PS); Héctor Pacheco (Consejero Regional DC); Enriqueta Beltrán (Secretaria Regional Salud); Guillermo Quiroz (Secretario Regional Economía); Pablo Agüero (SERPLAC); Edwin Rosas (Secretario Regional Transporte).

¹⁴⁸ Diario La Nación, edición del 24 de febrero de 2009, artículo titulado “Corema de Los Ríos aprueba ducto en medio de incidentes”

¹⁴⁹ Periódico El Ciudadano, edición del 24 de febrero de 2009, artículo titulado “Aprobación de “ducto de la muerte” de Celco provoca espanto y furia”

Mientras la empresa manifestaba su conformidad con la resolución e insistía en que el proyecto de 65 millones de dólares está diseñado “pensando en el medio ambiente”¹⁵⁰ y en la generación de plazas de trabajo, el Comité de Defensa del Mar anunciaba acciones legales para invalidar la decisión de la entidad gubernamental, apelando tanto a la ya mencionada ley lafkenche como al derecho a consulta de los pueblos indígenas, establecido en el Convenio n° 169 de la OIT,¹⁵¹ ratificado por nuestro país y vigente desde septiembre de 2009.

Entre otros aspectos, este Convenio, con rango de tratado internacional, establece el derecho de los pueblos indígenas a ser debidamente consultados ante medidas susceptibles de afectarles directamente (Art. 6, letra a), el derecho a participar en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (Art. 6, letra b) y el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (Art. 7, numeral 1).

Asimismo, en el artículo 7, numeral 3 se establece la obligación de los Gobiernos de “*velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos*”, a su vez que “*los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas*”.

Finalmente, en el numeral 4 del mismo artículo, se establece que “*los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan*”.

¿El fin?

En virtud de todos estos antecedentes, el Comité de Defensa del Mar, apoyado por el Observatorio Ciudadano, acudió ante los tribunales de justicia para invalidar la decisión de la COREMA que calificaba favorablemente al proyecto de la empresa CELCO. En el recurso de protección interpuesto, se argumentaba la transgresión al derecho a consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT.

El 15 de Octubre de este año se dio a conocer la decisión de la Corte Suprema: la Sala Constitucional del máximo tribunal determinó que no era necesaria dicho proceso de

¹⁵⁰ Diario La Nación, edición del 25 de febrero de 2009, artículo titulado “Detractores de ducto en Valdivia preparan acciones legales”

¹⁵¹ OIT (2006): Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

consulta cuando los proyectos son sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), según consta en la Ley Ambiental.¹⁵² Así, en votación dividida, de dos votos contra uno, se rechazaba el recurso de protección, esgrimiendo la siguiente razón:

“La consulta a los pueblos interesados que prevé el numeral 1° del artículo 6 del Convenio (169 de la OIT) tiene por finalidad arribar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas, pero jamás dicha forma de participación podría constituirse en una consulta popular vinculante ni afectar las atribuciones privativas de las autoridades que la Carta Fundamental determina”.

El voto disidente, del ministro Haroldo Brito, sostenía que no se dio cumplimiento con el proceso de consulta y que, por tanto, no se recogió la opinión de las comunidades afectadas:

*“Tal carencia (de una consulta en el que se hayan tenido elementos de razonamiento) torna arbitraria la decisión y lesiona la garantía de igualdad ante la ley, porque al no aplicarse la consulta que el convenio previene, niega trato de iguales a las comunidades indígenas reclamantes, porque la omisión implica “no igualar” para los efectos de resolver”.*¹⁵³

Para efectos de esta investigación, se considera a la resolución de la Corte Suprema, como el último hito de este caso. Curiosamente, un fallo dividido, tal como lo está la comunidad Mehuinense, es el hecho que pone fin a esta reconstrucción de un caso con 14 años de historia.

¹⁵² Diario La Tercera, edición del 15 de octubre de 2010, noticia titulada “Corte Suprema autoriza construcción de ducto de la empresa Celco en Mehuin”

¹⁵³ Diario La Tercera, ídem.

ESTRUCTURA NARRATIVA

La investigación desarrolla a continuación un análisis del relato correspondiente a la segunda fase del caso de estudio. Tal como se señaló en el análisis de la primera fase, esto corresponde a un análisis esquemático del relato, compuesto por eventos anteriores, contemporáneos, aquellos que constituyen el centro del relato (episodio), los eventos relacionados y, por último, los eventos posteriores, cada uno de los cuales marcan un hito en el curso del relato y le otorga coherencia.¹⁵⁴

3.5 Estructura narrativa de la segunda fase del caso de estudio (2004-2010)

Caja n° 2:

<p>EA1: Contaminación del río Cruces y del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter</p> <p>EA2: Masiva muerte y migración de cisnes</p>	<p>EC1: Presión de grupos ambientalistas y científicos EC2: Rechazo ciudadano</p>	<p>EP1: CELCO-Arauco presenta proyecto “Sistema de Conducción y Descarga al mar de los efluentes tratados de la Planta Valdivia”</p> <p>EP2: COREMA aprueba ambientalmente el proyecto de la empresa CELCO-Arauco</p> <p>EP3: Corte Suprema establece que no hay necesidad de realizar nueva consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT invocado por las comunidades indígenas</p>
	<p>E1: COREMA exige a la empresa un sitio de descarga de los desechos líquidos de la Planta Valdivia distinto al río Cruces por medio de un EIA E2: Presidente Ricardo Lagos anuncia en Valdivia que la empresa seguirá funcionando, pero con una salida al mar para sus desechos E3: Negociación CELCO-Pescadores de Mehuín</p>	
	<p>ER1: Se forma el Comité de Defensa del Mar en Mehuín, quienes lideran el rechazo a la realización de estudios para el EIA. ER2: División y quiebre social de la comunidad ER3: Escalada de violencia en Mehuín ER4: Destrucción sede del Comité Defensa del Mar ER5: CELCO realiza solicitud de concesiones mineras</p>	



¹⁵⁴ EA: Evento Anterior; EC: Evento Contemporáneo; E: Episodio; Evento Relacionado; Evento Posterior.

Análisis explicativo:

La segunda fase de este caso se inicia con la aparición de los primeros cisnes de cuello negro muertos (EA2) producto de la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en Valdivia (EA1).

A partir de este hecho, la ciudadanía valdiviana, los grupos ambientalistas y del mundo científico y académico, agrupados bajo la organización Acción por los Cisnes (EC1) comienzan a movilizarse en contra de la empresa, a quien acusan de ser la única responsable de la contaminación del Santuario.

El episodio de esta fase del caso se encuentra marcado por aspectos puntuales. En primer lugar, se encuentra la resolución de COREMA que obligaba a la empresa a presentar un sitio alternativo al río Cruces para la descarga de sus Riles (E1).

Pese a este requerimiento, la presión de la ciudadanía logra el cierre temporal de la planta Valdivia en dos oportunidades y una disminución de la producción en un 20%. Frente a ello, la empresa obliga a los trabajadores forestales a realizar una manifestación exigiendo el respeto por sus fuentes laborales. Ante este hecho, el entonces presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, anuncia en la propia ciudad de Valdivia que la planta de celulosa seguirá funcionando con una salida al mar (E2).

Frente a este hecho, la comunidad de Mehuín se reorganiza nuevamente, decidiendo que no permitirían la realización de los estudios en terrenos requeridos para el EIA. Asimismo, el antiguo Comité de Defensa de Mehuín se refunda y pasa a llamarse Comité de Defensa del Mar, el cual se transformaría en la principal organización opositora al proyecto de salida al mar de la empresa (ER1).

Sin embargo, esta vez la empresa por medio de operadores logra seducir a un grupo de dirigentes de pescadores de Mehuín y establece con ellos un millonario Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca (ER3), en el cual se plasman promesas de pago en virtud del nivel de avance que logre obtener la empresa en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y en la materialización efectiva del proyecto.

Tales Convenios generaron una profunda división social, cultural y familiar en la comunidad costera (ER2) lo cual provocó que se generaran dos bandos claramente identificables: quienes habían negociado con la empresa (los “vendidos”) y entre quienes se oponían a cualquier tipo de acercamiento y compensación de parte de esta (los “defensores del mar”).

La división social se manifestó en constantes hechos de violencia entre ambos grupos rivales, las cuales iban desde amenazas hasta la quema de embarcaciones (ER3), además de los constantes amedrentamientos e incluso con el surgimiento de un inusual racismo hacia la población mapuche-lafkenche de la zona.

En el mes de abril de 2008, tiene lugar probablemente el hecho de violencia más grave entre ambos bandos en la zona, que corresponde al ataque de la cual fue objeto la sede del Comité de Defensa del Mar en la caleta de Mississippi, ubicada frente a las costas de Mehuín (ER4), por parte de los pescadores que habían negociado con CELCO-Arauco.

Casi de modo paralelo, razón por lo que se considera un evento relacionado, la empresa realiza una solicitud de concesiones mineras por más de 18.000 hectáreas en zonas donde se pretendía establecer el trazado del sistema de descarga de residuos al mar (ER5).

Con todo, en el mes de febrero de 2009 la empresa CELCO-Arauco ingresa al SEIA el proyecto “Sistema de Conducción y Descarga al mar de los efluentes tratados de la Planta Valdivia”, el cual consiste en la evacuación de sus desechos de producción de celulosa a través de un ducto en el mar, específicamente en la Bahía de Maiquillahue en la zona costera de Mehuín (EP1).

Al cabo de un año, y luego de un polémico proceso, la COREMA de la región de Los Ríos decide calificar favorablemente el proyecto (EP2), por lo que a la fecha se encuentra aprobado.

Sin embargo, las organizaciones opositoras apelaron en derecho ante la Corte Suprema, señalando que no se había dado cumplimiento al requisito establecido en el Convenio 169 de la OIT referido al derecho a consulta que tienen los pueblos indígenas frente a un proyecto de inversión que les afecte de manera directa.

Sin embargo, el fallo del máximo tribunal del país, emitido en el mes de octubre de este año, no acogió tal requerimiento, señalando que la consulta tiene por finalidad llegar a un acuerdo, pero que en ningún caso puede traducirse como una consulta popular de carácter vinculante.

ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

Introducción

A partir de todo lo señalado en la reconstrucción del caso de estudio, es posible establecer determinados aspectos referidos al comportamiento de los actores o involucrados en el caso de estudio.

Siguiendo la metodología propuesta por De Sebastián,¹⁵⁵ a continuación se presenta un análisis de los principales actores presentes en el relato del caso CELCO-Mehuín. A diferencia de los análisis precedentes, si bien se hace la salvedad entre quienes están presentes en cada fase, para su estudio se ha considerado el caso en su totalidad.

Cabe recordar que en el marco teórico se hizo referencia a la existencia de las “redes de asuntos” como una categoría de análisis para el estudio de las políticas públicas,¹⁵⁶ particularmente en lo que se refiere a sus momentos o procesos iniciales. En este sentido, este análisis de involucrados tiene por objeto entregar un “mapeo” de los distintos involucrados presentes en este caso, tanto públicos como privados, de manera de nutrir el análisis último de este estudio.

Se espera que este análisis entregue una visión integral a partir de los actores, en relación a la forma en que se define un problema público en particular y, a su vez, sea de utilidad para futuras generalizaciones en la materia.

Consúltese los anexos 1 y 2 para el detalle de cada actor.

3.6 Análisis de involucrados (stakeholders analysis)

Antes que todo, es necesario recalcar que la determinación de los actores se ha realizado considerando su nivel de relevancia o interés en el caso, por cuanto alguno de los actores que se encuentran presentes en la segunda fase del conflicto (como el Diario Austral, por ejemplo) ya lo hacían en la primera fase, pero con un nivel de relevancia inferior al que presentan al momento de su definición.

Con esta consideración, lo primero que es posible señalar es que existe una diferencia en cuanto al número de actores que participan del conflicto en cada una de las fases. Mientras en la primera fase del conflicto se determinan 7 actores relevantes, en la segunda fase se reconocen 13 actores relevantes.

¹⁵⁵ De Sebastián, Luis; Op. Cit. pp. 35 y siguientes.

¹⁵⁶ Véase p. 19 de esta investigación.

Actores de la primera fase del caso (período 1995-1998):

1. CELCO
2. Poder Ejecutivo
3. COREMA (región de Los Lagos)
4. Armada de Chile
5. Municipalidad de San José de la Mariquina
6. Grupos ambientalistas y científicos
7. Comité de Defensa de Mehuín

Actores de la segunda fase del caso (período 2004-2010):

1. CELCO
2. Poder Ejecutivo
3. Poder Legislativo
4. Poder Judicial
5. COREMA (región de Los Ríos)
6. Armada de Chile
7. Universidad Austral de Chile
8. Acción por los Cisnes
9. Grupos ambientalistas y científicos
10. Comité de Defensa del Mar
11. Pescadores de Mehuín
12. Diario Austral de Valdivia
13. Medios de Comunicación Alternativos

Uno de los aspectos considerados importantes de resaltar, es la participación de actores del ámbito público y privado. En la primera fase, de los 7 actores relevantes definidos, 4 corresponden al ámbito público y 3 al ámbito privado. En la segunda fase, de los 13 actores relevantes definidos, 5 corresponden al ámbito público y 8 al ámbito privado.

Fase	Actores ámbito público	Actores ámbito privado	Total
Primera fase (1995-1998)	4	3	7
Segunda fase (2004-2010)	5	8	13

Este aumento en el número de actores relevantes en la segunda etapa del caso puede explicarse por la entrada de agrupaciones ciudadanas y académicas al conflicto y por la relevancia que adquieren los medios de comunicación en la difusión (y no difusión) de la problemática.

Finalmente, de los 7 actores iniciales sólo 1 (la I. Municipalidad de San José de la Mariquina) no resulta ser un actor relevante en la segunda etapa del caso.

Análisis por actor:

- *CELCO*: Corresponde al principal actor en términos de interés, dado que es el promotor de la Planta Valdivia y vela por la inversión realizada en la región. De la misma forma, resulta ser uno de los principales afectados de las decisiones de COREMA, en términos de que debe presentar, bajo la modalidad de EIA, los proyectos de descarga de residuos líquidos de la citada planta de producción de celulosa, los cuales son ampliamente cuestionados por ser considerados el principal causante de la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter. A su haber, tiene la característica de ser el actor con la mayor capacidad de movilización de recursos y de generación de lobby directo con las autoridades políticas tanto a nivel regional como nacional. Ejemplo de ello, resulta ser la millonaria negociación que logra realizar con una parte de la comunidad de Mehuín, fundamentalmente con los pescadores artesanales, con quienes celebra Convenios de Colaboración, lo cual se traduciría en un hecho central en la división de la comunidad mehuinense y por los respaldos públicos realizados por los ex presidentes Eduardo Frei y Ricardo Lagos.
- *Poder Ejecutivo*: Como actor representa los intereses de La Moneda. Este actor lo constituyen el Presidente de la República en ejercicio y los distintos Intendentes Regionales, tanto de la región de Los Lagos (primera fase) como de la región de Los Ríos (segunda fase). El Poder Ejecutivo, tal como lo señala la teoría politológica, es quien termina por definir el problema público y, como se manifiesta en el relato del caso, ejerce una enorme influencia del aparataje público para lograr que la situación de conflicto entre CELCO y la comunidad de Mehuín no sea abordada como problema público, sino sólo desde el ámbito del resguardo del orden público. Para este actor, el desempleo es el único problema público.
- *Poder Legislativo*: Básicamente, este actor aparece en la segunda fase del caso y está representado por Diputados de la Concertación (salvo Alfonso de Urresti, PS) ajenos electoralmente a la zona de Valdivia, quienes acuden a raíz de la repercusión que tienen en los medios de comunicación de los hechos de violencia producidos en

- *Poder Judicial*: Este actor tiene una doble instancia de participación: en primer lugar, respecto de las resoluciones judiciales relacionadas con los hechos de violencia ocurridos en la zona costera de Mehuín, ocurridos luego de la firma de los Convenios de Colaboración de CELCO con los Pescadores de Mehuín. En segundo término, dice relación con el dictamen respecto de la procedencia del recurso interpuesto por las comunidades indígenas en cuanto a que la aprobación del ducto por parte de COREMA en febrero de 2010 transgrediría el derechos a consulta de los pueblos indígenas consagrado en el Convenio n° 169 de la OIT, ratificado por Chile y vigente actualmente. Se trata de un actor con un elevado poder de influencia en el caso, ya que define la legitimidad de las acciones impulsadas por la empresa forestal con miras a la instalación de un sistema de descarga de residuos líquidos en el mar de la costa de Mehuín.

- *COREMA*: En un principio de la región de Los Lagos y posteriormente de la región de Los Lagos, este actor resulta, a juicio de esta investigación, uno de los principales involucrados. La razón fundamental, es que se trata de un actor con un doble interés, debido a su función político-técnica, en términos de que es dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, otro actor con amplio poder y capacidad resolutoria, y a su vez, porque tiene la facultad de decidir sobre la materialización del proyecto en la región. Esto lo traduce en un “actor bisagra”, con poder pero permeable a la influencia política y de los grupos interesados. A ello, se debe agregar que al inicio de este caso no existía una reglamentación ambiental, por lo que su actuar en este caso bien puede catalogarse, a dichos de Lindblom, como un ejemplo de “la ciencia de salir del paso”.¹⁵⁷ La COREMA, como actor de este caso, incluso se excede de sus funciones para resolver políticamente a favor del interés del Poder Ejecutivo y de la empresa CELCO.

- *Armada de Chile*: Se ha considerado a la Armada como un actor relevante, debido a su importancia en términos tanto decisionales como de sus funciones de resguardo. En relación a lo primero, este actor fue quien no otorgó los permisos sectoriales a la empresa CELCO, lo que redundó en la no aprobación de los proyectos de descarga de residuos líquidos en la zona de Mehuín en la primera fase del caso y, posteriormente en la segunda fase, en la no concesión de playas para la

¹⁵⁷ Lindblom, Charles (1959): “The Science of Muddling Through”, Public Administration Review, Vol. 19, n° 2, pp. 79-88

materialización del emisario. Sin embargo, la Armada también actuó como protector de la empresa CELCO ante la imposibilidad de realizar los estudios en alta mar, lo cual provocó enfrentamientos con los opositores del proyecto en Mehuín. A contrario sensu, no se pronuncia frente a las demandas de los opositores al proyecto de CELCO en cuanto a la validez de los datos presentados en el último EIA. Ello se explica debido a que es un actor sin interés en el caso, pero con dependencia indirecta del Poder Ejecutivo.

- *I. Municipalidad de San José de la Mariquina:* Este actor aparece como relevante fundamentalmente para la primera etapa de este caso de estudio. La razón se debe a que su interés principal es que el proyecto de la Planta Valdivia de la empresa CELCO se localice en esta comuna, para lo cual debe “competir” con otras comunas como la I. Municipalidad de Los Lagos.
- *Universidad Austral de Chile:* Este actor aparece en la segunda fase del caso, particularmente, con la decisión de COREMA de determinar científicamente las causas de la contaminación del Santuario de la Naturaleza. Dado que el informe responsabiliza a la empresa CELCO del aumento de los niveles de metales pesados en el humedal, se transforma en un actor relevante, debido a que la empresa encargó nuevos estudios y refutó permanentemente las tesis emanada de este centro de estudios.
- *Acción por los Cisnes:* Corresponde a uno de los principales actores de la segunda etapa de este caso. Entra en juego luego de conocida la contaminación del Santuario de la Naturaleza y se constituye como el movimiento que representa el sentir de la ciudadanía valdiviana, que sindicaba a CELCO como la principal responsable de este hecho. El interés de este grupo era la recuperación del Santuario de la Naturaleza y sus líneas de acción apuntaron fundamentalmente al trabajo en tribunales y a la sensibilización y movilización de la comunidad.
- *Grupos ambientalistas y científicos:* Este es un actor que representa de mejor manera el concepto de la “red de asuntos”. A juicio de este trabajo, son el actor que obliga a la institucionalidad ambiental a aumentar las exigencias del proyecto inicial de la Planta Valdivia de CELCO, al solicitar respuestas técnicas respecto a temas específicos, tales como el vertido de metales pesados y de organoclorados a los cursos de agua, convirtiéndose en un actor cuya capacidad de influencia radicaba en el conocimiento de materias altamente técnicas, pero totalmente atingentes a lo que se proponía.
- *Comité de Defensa del Mar:* Se trata del principal opositor a la idea de la empresa CELCO de descargar los desechos líquidos de producción de celulosa en el mar. en

- *Pescadores de Mehuín:* Se trata de un actor que aparece como relevante en la segunda parte de este caso, luego de celebrar una millonaria negociación con la empresa CELCO, de quienes reciben pagos a cambio de colaboración en la materialización del proyecto de descarga de residuos líquidos en la Bahía de Maiquillahue en Mehuín. Se trata de un actor que actúa motivado por el dinero inmediato y por futuras promesas de pago, establecidas en el Convenio, por lo cual sus acciones serán violentas y generarán una división en la comunidad.
- *Diario Austral de Valdivia:* Presente en ambas etapas, surge como relevante en la segunda parte del caso. Se trata de un actor que apoya mediáticamente a CELCO, por lo que el tipo de información entregada será propicia a este actor. Su relevancia está dada por tratarse del único medio escrito de la Provincia de Valdivia.
- *Medios de comunicación alternativos:* Se transforman en un actor relevante debido a que actúan como plataforma comunicacional de quienes se oponen tanto al proyecto Planta Valdivia como a sus sistemas de descarga de residuos líquidos. Se trata básicamente de medios de prensa digitales que ganan respaldo y credibilidad por publicar información ciudadana y contraria a la empresa CELCO, la cual es omitida por el Diario Austral de Valdivia.

ACTORES, NIVEL DE INFLUENCIA Y DE AFECTACIÓN

A continuación se establece una clasificación de los distintos actores presentes en el caso de estudio de acuerdo a su nivel de influencia. Esta es una clasificación que permite visualizar el “peso real” de cada actor en las decisiones de que se han tomado en este caso.

Para tal efecto, se ha elaborado un esquema de análisis cualitativo que permite observar de manera gráfica la relación entre ambas variables.

Consúltese el anexo 3 para el detalle de cada caso.

3.7 Análisis de influencia y afectación por actor:¹⁵⁸

Afectación	Comité Defensa del Mar Pescadores de Mehuín Universidad Austral	CELCO-Arauco (+)
	Acción por los Cisnes Grupos ambientalistas y científicos Medios de comunicación alternativos I. Mun. San José de la Mariquina (-)	Armada Poder Ejecutivo COREMA Poder Legislativo Diario Austral de Valdivia Poder Judicial
	Influencia	

¹⁵⁸ Elaboración propia sobre la base de la Matriz de Stakeholder n° 3. Sobre el particular véase anexo n° 3 de esta investigación.

El esquema está compuesto por dos variables: influencia y afectación.

Los extremos del esquema ilustran claramente el “peso relativo” de cada uno de los actores, así como la posibilidad de ver afectados sus intereses por una u otra definición de problema público.

En el rectángulo superior derecho se ubica el actor con mayor capacidad de influencia y también con mayor posibilidad de ser afectado, CELCO-Arauco.

En el otro extremo, rectángulo superior izquierdo, se encuentra el Comité de Defensa del Mar, como un actor con altas posibilidades de ser afectado, pero con escaso poder de influencia. También se encuentran la Universidad Austral y los Pescadores de Mehuín (asociados a CELCO-Arauco), cuyas afectaciones están a nivel social.

En el extremo inferior derecho se ubican los actores con mayor influencia. Prácticamente todos corresponden a poderes del Estado y a reparticiones públicas, con excepción del diario Austral de Valdivia, quien debe su categoría por su calidad casi monopólica de periódico provincial. También se encuentran, el Poder Ejecutivo y la COREMA, quienes tienen una elevada capacidad de influencia sobre el caso y un bajo nivel de afectación.

En el rectángulo inferior izquierdo, se ubican los actores con menor afectación y menor capacidad de influencia. Esto no significa que su actuación no haya sido relevante, sino que sólo refleja la posición relativa, a partir de la cual movilizaron su influencia, como el caso de Acción por los Cisnes, que desde esta ubicación pudo movilizar a prácticamente toda una ciudad. Los medios de comunicación alternativos y los grupos ambientalistas también se ubican en este espacio.

¿Qué nos entrega este esquema?

El análisis de involucrados y el análisis por niveles de influencia y afectación permite demostrar que el hecho de relegar ciertas decisiones de carácter público al ámbito de lo privado, lo que se logra es que los Estados legitimen la superioridad de los actores con mayor poder e influencia de todos lo que componen la “red de asuntos”. En este caso en particular, dicha posición privilegiada es ocupada por una empresa privada, CELCO-Arauco, que además es la principal interesada en el proyecto.

De esa manera, el Estado otorga legitimidad a las decisiones que, como advertía Lindblom, son absolutamente de carácter público, pues involucran a toda o buena parte de la sociedad. Pero además de ello y de modo indirecto, legitima todo el conjunto de acciones que la empresa desplegará con el fin de alcanzar sus fines.

Así, hechos tales como la celebración de Convenios de Colaboración que comprometen lo público y benefician sólo a una parte de la comunidad, que además propician hechos de violencia, fracturan la sociedad y terminan de golpe con la histórica convivencia armónica entre el mundo mapuche y no mapuche, bien pueden considerarse problemas públicos en sí mismos y requerir de la acción del Estado.

“No decisión” y “no acción” por parte de los Estados sólo erosiona las raíces de la gobernabilidad y de la propia democracia.

PARTE IV: DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

a. Discusión de resultados

Para efectos de estudio, y en concordancia con lo manifestado por las distintas fuentes consultadas, el caso tiene dos etapas:

En la primera fase, que corresponde al período 1995 a 1998, el conflicto se genera con la sola presentación del proyecto Planta Valdivia del grupo CELCO-Arauco y tiene término con la calificación ambiental del proyecto, lo cual da paso a la construcción de la planta de celulosa en la comuna de San José de la Mariquina, Provincia de Valdivia, en ese entonces, región de Los Lagos.

La segunda etapa, corresponde al período 2004 a 2010. Esta se genera con la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, donde la empresa forestal es sindicada como la principal responsable, debido al aumento de los niveles de metales pesados presentes en las aguas del río Cruces y del citado humedal, situación que provocó la muerte masiva de la mayor parte de las aves acuáticas que habitaban en el Santuario, en particular la de los cisnes de cuello negro, especie protegida y en peligro de extinción.

El caso, en ambas etapas, tuvo su origen a partir de las acciones de CELCO-Arauco, una empresa privada, que es posible catalogar como el principal actor interesado en el caso, por ser el promotor de la iniciativa.

Sin embargo, es necesario mencionar que la empresa, por razones de mercado, decide presentar el proyecto Planta Valdivia a calificación ambiental mediante un Estudio de Impacto Ambiental de manera voluntaria.

Ello obligó a la COREMA a tomar parte en el caso, desnudando inmediatamente la serie de falencias que en materia medio ambiental adolecía el aparato público: escasa legislación, una precaria institucionalidad, reglamentaciones aún sin dictar, escasa capacidad técnica instalada y, quizás el aspecto más relevante, un cruce nebuloso de funciones técnicas y políticas radicadas en las COREMA.

Precisamente, este último aspecto es, a juicio de esta investigación, una de las razones que explican en parte por qué el caso no haya sido reconocido como problema público por el Poder Ejecutivo.

Tal como se puede apreciar en el análisis de involucrados, la COREMA fue, junto con la Armada, el actor que se situó en medio de la problemática al tener que dar cumplimiento a dos requerimientos simultáneos: por una parte, atender a la calificación de

un proyecto de elevada tecnicidad en un momento en que no se contaba con las capacidades instaladas, obligando al Comité Técnico Asesor a asumir una función trascendental.

En ese sentido, resulta de gran certeza lo postulado por la categoría de análisis de la “red de asuntos” (*issue network*), en cuanto al nivel de influencia dentro de la etapa de definición del problema. En el caso es la presión ejercida por organizaciones ambientales y científicas en relación a las respuestas técnicas entregadas por CELCO, en las primeras adendas, respecto a la descarga de riles, donde se le acusó de entregar, precisamente, respuestas vagas (tales como “tecnología de punta”, “técnicas modernas”, etc.), en temáticas que son de alta tecnicidad.

Sin embargo, al mismo tiempo que COREMA cumplía con su labor técnica, debía dar respuesta al requerimiento del Poder Ejecutivo de no frenar el desarrollo económico y de reducir los niveles de desempleo en la región, ambos conceptos –por supuesto– reflejados en el discurso del proyecto de la planta de celulosa del grupo CELCO-Arauco.

Dicho de otro modo, en la *interfase* comprendida entre las etapas de definición del problema público y diseño de la agenda, el Poder Ejecutivo, un actor mayor jerárquicamente y también en términos resolutivos, definía implícitamente el problema existente desde una óptica totalmente distinta al eje central de la discusión local, que en ese momento era el tratamiento de los residuos contaminantes de la Planta Valdivia, al indicar que el *verdadero problema* era el desempleo.

Sobre este aspecto, resulta importante indicar que el llamado *Informe Castillo* del año 2000,¹⁵⁹ realizado a solicitud de CONAMA, plantea realizar una reforma a las COREMA justamente en el sentido de “eliminar de ellas a los integrantes que definió como puramente “políticos”, como Gobernadores, Consejeros Regionales y Seremi cuyos Ministerios integran el Consejo Directivo de la CONAMA, pero que no tienen competencias ambientales reales en la Región (como, por ejemplo, Defensa). En su lugar, se propuso incorporar a los Directores Regionales de los servicios públicos que tienen competencia en materia de medio ambiente, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente. En otras palabras, traslada al interior de las COREMA a los “Comité Técnicos” que hoy existen en las regiones, y que son asesores externos de las COREMA”.¹⁶⁰

Con la presentación del EIA por parte de la empresa, existe un involucramiento de lo público que va desde lo técnico a lo político. Dicho de otro modo, la evaluación técnica inicial compromete la decisión política final. Sin embargo, evaluación técnica y decisión política entraron en conflicto. Desde este razonamiento, podemos plantearnos la

¹⁵⁹ Castillo Sánchez, Marcelo, *et al.* (eds.) (2000): “Estudio de la Reforma de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Informe Final”. Santiago, Conama, citado en Sierra, Lucas (2008): “Reforma de la Institucionalidad Ambiental: Problemas y Oportunidades”, *Revista de Estudios Públicos* N° 111, CEP, Santiago de Chile, pp. 66 y 67

¹⁶⁰ Castillo Sánchez, Marcelo, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 65

interrogante siguiente: ¿qué habría pasado si la empresa no hubiese decidido soberana y voluntariamente ingresar a calificación ambiental este proyecto?

Si bien no es el objeto de esta investigación responder a escenarios contrafactuales, puede considerarse que tal escenario habría obligado a una decisión política anterior, esto es, de someter o no a calificación ambiental al proyecto. Por consiguiente, el problema público medioambiental se habría considerado evidente y explícito, ya que habría sido generado desde la propia institucionalidad pública.

Pero ocurre que la decisión de calificación ambiental final del mes de octubre de 1998, que en definitiva aprueba el proyecto y que da origen a la construcción de la Planta Valdivia, tendría como antecedente una recomendación desde lo político hacia lo técnico: ante la imposibilidad de contar con estudios que permitieran establecer la factibilidad ambiental de descargar los desechos en el mar, debido a la cerrada oposición de la comunidad de Mehuín, COREMA habría *recomendado* a la empresa forestal que en la presentación de la cuarta adenda del año 1998 se considerara la descarga en el río Cruces, el principal afluente del Santuario de la Naturaleza.

COREMA se excede en las funciones para las cuales ha sido mandatada, por cuanto no tiene facultades para realizar recomendaciones. Sin embargo, y sin ánimo de exculpar la ilegalidad cometida, se considera que esta acción se vio propiciada justamente por la “doble militancia” que le corresponde asumir, y que además en este caso le correspondió realizar de modo reactivo.

Para el OLCA, por ejemplo, este error de la institucionalidad ambiental,¹⁶¹ es el que termina por comprometer una salida al mar como única alternativa posible, y es que si bien no se mencionaba al mar ni a Mehuín, esta era la única salida viable, de acuerdo a las condiciones geográficas del lugar.

En ese entendido, el caso sería una afirmación de las ideas de Lindblom,¹⁶² en cuanto a que los Gobiernos le entregan a las empresas privadas la potestad decisional sobre asuntos que son de carácter público, en este caso a CELCO-Arauco, para dar solución *al problema público*: el desempleo.

Pero una lectura un poco más inquisidora, siguiendo lo planteado tanto por el mismo Lindblom como por Hellman y Kaufmann,¹⁶³ diría que COREMA, en primer lugar, hace suyo un objetivo que no le corresponde, como es la disminución del desempleo planteada por el Ejecutivo. Por consiguiente, tiende implícitamente a asumir como legítimos los objetivos de la empresa CELCO-Arauco, planteados bajo el discurso de que un proyecto como la Planta Valdivia favorecerá la absorción de mano de obra y la

¹⁶¹ OLCA; Op. Cit., p. 15

¹⁶² Lindblom, Charles; op. Cit. p. 94

¹⁶³ Hellman, Joel *et al.* (2000): “Capture el Estado, Capture el día: Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición”, Banco Mundial, Trabajo de Investigación de la Política 2444, septiembre, Washington.

generación de puestos de empleo tanto de manera directa como indirecta, por lo que actúa a favor de la empresa en desmedro de los demás actores interesados.

En ese entendido, no estaríamos sólo ante los efectos perversos de una doble función político-administrativa (o técnico-política si se quiere), sino que se estaría en presencia de un posible caso de captura estatal.

Siguiendo esta lógica, es perfectamente comprensible, entonces, la decisión política del Poder Ejecutivo en la segunda fase del conflicto, de no asumirlo como problema público, por cuanto tiende a asumir otro (el del desempleo) de manera implícita.

De acuerdo a esta postura, se puede decir que el Poder Ejecutivo tuvo un rol preponderante en la *definición del problema público*, lo cual significaba que este ya era parte de *la agenda gubernamental*.

El tema de fondo, era que se había definido un problema público distinto al que vivían los habitantes de Valdivia y Mehuín, estos últimos, principales afectados por la eventual contaminación derivada de los residuos líquidos del proyecto Planta Valdivia. Más aún, no se debe olvidar la importante población indígena presente en la zona

Frente a este último punto, cabe una mención especial a los instrumentos jurídicos que buscan la protección de esta población, en especial la ley 20.249 que establece el Espacio Costero de los Pueblos Originarios y el Convenio n° 169 de la OIT, ambos invocados por las comunidades mapuche-lafkenche opositoras al proyecto con el fin de invalidar la decisión de COREMA de febrero de 2010 que autoriza la descarga de residuos al mar de Mehuín por medio del Sistema de Conducción y Descarga al mar de Efluentes Tratados de Planta Valdivia” de CELCO.

Así entonces, podemos preguntarnos entonces si ¿se trata de un problema circunscrito al ámbito medioambiental, tal como señalan los grupos opositores al proyecto Planta Valdivia, o bien, como lo plantean los promotores de la iniciativa, se trata de un problema de tipo económico-laboral?

El caso muestra que al no reconocerse el conflicto CELCO-Mehuín como un problema público en sí mismo, sino que reconocer implícitamente al desempleo como tal, lo que se está señalando es que el Estado considera sólo como una *externalidad negativa* todo el conflicto socioambiental producido a raíz del sistema de descarga de los contaminantes de la planta de celulosa.

En ese sentido, lo que hace el Estado es asumir su posición de actor interesado en el proyecto, pero reduciendo su intervención pública únicamente a la mantención del orden público en la zona del conflicto (lo que se llamó Estado de Derecho, pero de un modo utilitario), lo cual está en completa coherencia con su bajo nivel de afectación. Sin

embargo, debemos recordar que es el Estado quien le otorga el carácter de público a un determinado problema.

Tanto el Presidente Eduardo Frei como su homólogo Ricardo Lagos coincidieron en esta definición de problema. Más aún, ambos realizaron gestos políticos claramente a favor de la empresa forestal: colocación de la primera piedra en un proyecto recién rechazado por parte de Frei y el anuncio de una salida al mar cuando aún no se presentaba el EIA del proyecto, por parte de Lagos.

A diferencia de sus predecesores, Michelle Bachelet no realizaría públicamente gestos políticos de apoyo al proyecto, pero sí daría continuidad a la decisión estatal de no intervención en el conflicto y de dejar su resolución al ámbito privado.

A juicio de esta investigación, esto configura una posición no de Gobierno sino de Estado frente al conflicto. No se reconoce el conflicto CELCO-Mehuín como problema público en sí, sino que –como ya se ha dicho- se reduce a ser un componente más dentro de un problema público omnipresente dentro de las agendas institucionales de todos los Gobiernos, como lo es el desempleo.

El Estado opta por un problema conocido, donde puede ofrecer soluciones, en desmedro de las complejidades que significaba uno “nuevo”, como lo es un conflicto del ámbito socioambiental. Esto se ve reflejado en todas las deficiencias existentes, tanto a nivel normativo, de instrumentos de gestión hasta de la propia institucionalidad medio ambiental. Sin embargo, para resolver este escollo, el Poder Ejecutivo lo que hizo fue apelar al consenso social sobre la base del discurso pro empleo y aliarse con el principal actor interesado y de mayor influencia, CELCO-Arauco.

Dice Aguilar Villanueva que *“difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social”*.¹⁶⁴

Y es que más allá de lo impopular y arbitrario que puede resultar la definición de los problemas públicos del modo en que se realizó en este caso, existe un aspecto que es necesario considerar, y es la sintonía de los Estados con la voluntad popular, en cuanto garantía de legitimidad social y de gobernabilidad democrática.

¹⁶⁴ Aguilar Villanueva; Op. Cit. p. 51

c. Conclusiones

La presente investigación, tal como se manifiesta su objetivo general, ha querido conocer la configuración de un problema público.

Para tal efecto, se aborda un conflicto socioambiental como lo es CELCO-Mehuín como caso de estudio, reconstruyéndolo para el período 1995-2010, y definiendo los principales actores presentes en él.

A partir de todo lo anterior, se llega a la conclusión que la definición de los problemas públicos es un proceso donde el Poder Ejecutivo posee y hace valer su potestad de decidir una determinada definición, a partir de la cual se moviliza y se transforma en un actor más, generando influencia y alineándose con otros actores afines a su propia concepción.

En este sentido, resulta importante señalar tres aspectos:

En primer lugar, la necesidad de avanzar hacia el estudio en profundidad del proceso de definición de problemas públicos y de la construcción de la agenda en otros ámbitos de políticas públicas, con el objeto de cultivar un área de estudio que permita transformarla en un terreno fértil de análisis, capaz de entregar nuevas luces en torno a un momento en que se establecen las bases de las respuestas estatales.

Por otra parte, esta investigación considera que dado el peso relativo de la empresa privada en los procesos iniciales de construcción de políticas públicas, resulta altamente recomendable generar una vinculación académica complementaria en relación con el lobby, de modo que la conjunción de ambos análisis generen información relevante respecto del modo en que las políticas públicas son formuladas, pudiendo perfectamente establecerse como un referente de consulta académica.

Finalmente, se debe avanzar hacia la consolidación de espacios de participación ciudadana vinculantes para las decisiones estatales. Estudios como este, muestran que la discusión en términos de participación ciudadana debe dar un giro radical, ya no hacia la búsqueda de cuáles son los mecanismos de participación más idóneos, sino que se debe apuntar hacia la consolidación de la participación ciudadana en una acción vinculante, de modo de asegurar, en cierta medida, contrapesos de poder en los procesos de definición claves de políticas, los que junto con dotar de legitimidad social las decisiones estatales, brindarían efectivo empoderamiento y real involucramiento en los asuntos públicos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acción por los Cisnes (2004): “Evaluación y Planificación estratégica”, Sistematización de Jornada de Evaluación y Planificación realizada el día 23 de Diciembre de 2004 en la ciudad de Valdivia.

Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (1993): “Problemas públicos y agenda de gobierno”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (1993): *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 77 – 103

Bardach, Eugene (2001): *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Ciudad de México.

Castillo Sánchez, Marcelo, *et al.* (eds.) (2000): “Estudio de la Reforma de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Informe Final”. Santiago, Conama, citado en Sierra, Lucas (2008): “Reforma de la Institucionalidad Ambiental: Problemas y Oportunidades”, Revista de Estudios Públicos N° 111, CEP, Santiago de Chile.

Cuenca Berger, Lucio (2005): “Celulosa Arauco en Valdivia: El desastre ambiental en el Río Cruces, resultado del modelo forestal chileno” en Ortiz, María Selva (et.alt.) (2005), *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono Sur*. Edición Casa Bertolt Brecht y REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo.

Cuenca, Lucio (2005): “Respuestas chilenas a inquietudes uruguayas. Lucio Cuenca en la Junta Departamental de Soriano”, en Ortiz, María Selva (et.alt.) (2005), *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono Sur*. Edición Casa Bertolt Brecht y REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo.

Consejo de Derechos Humanos, ONU (2009): “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya: Informe sobre la situación de los Pueblos Indígenas en Chile, seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior”.

Corporación Nacional Forestal (2010): “Informe Mensual de las Actividades Realizadas en el Santuario de la Naturaleza del Humedal del Río Cruces”, Septiembre 2010, Provincial Valdivia, Región de Los Ríos.

Cortázar, Juan Carlos y Michel Barzelay (2004): *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, Instituto Iberoamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Wanshington D.C.

De Sebastián, Luis (1999): *Análisis de involucrados*, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Iberoamericano para el Desarrollo Social, Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), Serie Documentos de Trabajo I-14, UE, Wanshington D.C.

D.S. N° 95 de 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

EcoMetrix Incorporated (2008): “Planta de Celulosa Valdivia, Evaluación de Lugares Alternativos de Vertido”, Ontario.

Elder, Charles y Cobb, Roger. 1993. “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos” en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (1993): *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa Editor. Pp. 77 – 103

Ferreira, Patricia (2007): *Caracterización del tratamiento informativo dado por un medio de comunicación local a un informe científico en el marco de un conflicto ambiental. El caso del Estudio UACH (2005) y el desastre ecológico del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en “El Diario Austral de Valdivia”*, Tesis para optar al título de de Periodista, Universidad Austral de Valdivia.

Hellman, Joel; Geraint Jones y Daniel Kaufmann (2000): *Capture el Estado, Capture el Día. Captura del Estado, Corrupción, e Influencia en la Transición*, Trabajo de Investigación en Políticas Públicas n° 2444, Publicación del Banco Mundial, Washington.

Heclo, Hugh (1978): *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo*, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (1993): *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 257-284

INE (2005): *Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos*, disponible en <http://www.ine.cl>

INE (2002): CENSO nacional de población, disponible en <http://www.ine.cl>

Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

Lindblom, Charles (1991): *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lowi, Theodore (1994): “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (1993): *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 89 – 117

Martínez Carazo, Piedad (2006): “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de investigación científica”, en *Pensamiento y Gestión*, N° 20.

Nahuelpán, Héctor; Sergio Marimán y Nancy Yáñez (2008): *Informe sobre vulneración de Derechos Humanos Colectivos en las Comunidades y Población Mapuche-Lafkenche de la*

Zona de Mehuín. Informe reservado. Entregado para la visita del Relator Especial para Pueblos Indígenas de la ONU, Temuco, Chile

OIT (2006): Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

OMS (2010): “Las dioxinas y sus efectos en la salud humana”, Nota descriptiva N°225, disponible en el sitio <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs225/es/index.html>

Ortega, Nieves y Susana Ruiz (2005): “Definición de Problemas y Diseño de la Agenda”, p. 111-131, en Pérez Sánchez, Margarita (2005): *Análisis de Políticas Públicas*, Granada,

Ortiz, María Selva (et.al.) (2005): *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono Sur*, Edición Casa Bertolt Brecht y REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo.

Pérez; Arnaldo (2006): “La batalla naval de Mehuín”, Centro de Estudios Miguel Enríquez, Santiago de Chile.

Pérez Sánchez, Margarita (ed.) (2005): *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, España, edición de la Universidad de Granada.

Plaza, Margarita (2008): *Informe y antecedentes en torno al caso Mehuín*, presentado por la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile CONAPACH ante la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado en sesión del 20.05.2008, Valparaíso, Chile.

Rojas, Sandra y Vivian Sáez (1999): “Estrategias de reproducción cultural asociadas al mar en la localidad costera de Mehuín, X Región”. Escuela de Antropología, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

Skewes, Juan Carlos (2008): “Negociación CELCO-Pescadores de Mehuín: las consecuencias”, Centro Transdisciplinario de Estudios Ambientales y Desarrollo Humano Sostenible, Presentación hecha ante la Comisión del Medio Ambiente Senado de la República de Chile, Valparaíso, 20 de mayo de 2008.

Subirats, Joan (1992): *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*, Cuadernos y Debates N° 38, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Tamayo, Manuel (1997): “El Análisis de las Políticas Públicas”, en Bañón, y Carrillo (comps.) (1997): *La nueva Administración Pública*, Alianza Editorial.

UACH (2005): “Estudio sobre origen de mortalidades y disminución poblacional de aves acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la Provincial de Valdivia”, Estudio Final, 18 de abril de 2005, Valdivia.

Vallès, Josep (2000): *Ciencia Política: una introducción*, Editorial Ariel, Barcelona.

Otros documentos:

“Boletín Oficial de Minería de Santiago”, Ejemplar N° 5981, del 10 de Abril de 2008.

“Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca”, Celulosa Arauco y Constitución S.A.

Diarios y Periódicos:

Diario Austral de Valdivia, en <http://www.australdelosrios.cl>

Diario El Mostrador, en <http://www.elmostrador.cl>

Diario Financiero, en <http://www.df.cl>

Diario La Nación, en <http://www.lanacion.cl>

Diario Valdivia Noticias, <http://www.valdivianoticias.cl>

Periódico El Ciudadano, en <http://www.elciudadano.cl>

Periódico Mapuexpress, en <http://www.mapuexpress.net>

Periódico The Clinic, en <http://www.theclinic.cl>

Páginas web visitadas:

Acción por los Cisnes, en <http://www.facebook.com/group.php?gid=27439042832>,

Celulosa Arauco y Constitución S.A., en <http://www.arauco.cl>

Ecocéanos, en <http://www.ecoceanos.cl>

Movimiento por la Defensa del Mar, en www.noalducto.com

Observatorio Ciudadano, en <http://www.observatorio.cl>

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), en <http://www.olca.cl>

Planta Valdivia, en <http://www.plantavaldivia.cl>

Ramsar Convention, en <http://www.ramsar.org>

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en <http://www.e-seia.cl>

Servicio de Evaluación Ambiental, www.sea.gob.cl/contenido/que-es-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental

Blogs:

<http://www.plantasdecelulosa.blogspot.com/> Cronología Proyecto Planta Valdivia CELCO S.A.

Documentales:

Acción por los Cisnes (2008): “Ciudad de Papel (paper city)”, Ediciones Jirafa, Valdivia.

Dauro Tótoro (inédito): “La Soberbia”, capítulo 2: “Un Mundo miserable”, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=nkHjRsLs-o8>

Otros sitios:

Video “Batalla Naval de Mehuín”, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=tEfhphelfEM>

Reportaje de TVN “Mississippi en Pugna”, en <http://www.youtube.com/watch?v=EfSBe4b8w3I>

ANEXOS

Anexo 1: Matriz de Involucrados n° 1: Primera fase

ACTORES	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS o MANDATOS	INTERÉS EN EL PROYECTO	CONFLICTOS PERCIBIDOS
CELCO-Arauco	Materializar el proyecto Planta de celulosa Valdivia	Realización de los estudios y mediciones en terreno para ser incorporados en el EIA Conseguir los permisos sectoriales correspondientes	Discurso de generación de empleo y de desarrollo económico Sometimiento al EIA de manera voluntaria	Que el proyecto se materialice en el menor tiempo y con los menores costos posibles Que el proyecto permita optar a mercados más amplios	Con los grupos ambientalistas y científicos Con la ciudadanía valdiviana Con la COREMA Con el Comité de Defensa de Mehuín Con la Armada
I. Municipalidad de San José de la Mariquina	Que la planta Valdivia se localice en la comuna de Mariquina	Competencia de otros Municipios por sentar el proyecto en su comuna	Ubicación estratégica	Lograr beneficios económicos a partir de los derechos tributarios del proyecto Mejorar las cifras de empleo y la situación económica de la zona	Con la I. Municipalidad de Los Lagos Con el Comité de Defensa de Mehuín
COREMA región de Los Lagos	Calificar el proyecto planta Valdivia de acuerdo con las normas ambientales vigentes Responder al mandato del Gobierno de	Capacidad técnica instalada para calificar el proyecto Ley General de Bases del Medio Ambiente no cuenta con reglamento	Aplicación de los instrumentos de gestión ambiental vigentes Aprobar o rechazar ambientalmente el proyecto planta Valdivia	Que el proyecto se materialice ajustándose a la legislación ambiental vigente	Con el Poder Ejecutivo Con el Comité Técnico Asesor Con los grupos ambientalistas y científicos Con la ciudadanía

	reducir los niveles de desempleo en la región	Doble función: instancia técnica y política a la vez			valdiviana Con el Comité de Defensa del Mar
Poder Ejecutivo¹⁶⁵	Reactivación económica Reducir los niveles de desempleo en la región	Crisis Asiática Altos niveles de desempleo	Discursos, acciones e implementación de políticas públicas Instancia política dentro de COREMA	Lograr que el proyecto se materialice con apego a la legislación ambiental vigente Mejorar las condiciones socioeconómicas, aumentando el empleo	Con el Comité Técnico Asesor de COREMA de Los Lagos Con el Comité de Defensa de Mehuín Con la Armada Con los grupos ambientalistas y científicos
Grupos ambientalistas y científicos	Evitar la contaminación del Santuario de la Naturaleza Transparentar la información sobre la eliminación de residuos	Sistema de tratamiento de los residuos del proyecto planta Valdivia es ambientalmente inviable Ley General de Bases del Medio Ambiente no cuenta con reglamento COREMA como instancia técnico-política	Conocimiento científico y técnico en relación a contaminantes Legitimidad social	Protección de la flora y fauna presente en el Santuario Contar con información técnica y científica respecto de la eliminación de los residuos de la planta Valdivia Que el proyecto planta Valdivia cumpla con los estándares internacionales en relación a la emisión	Con el Poder Ejecutivo Con la COREMA de Los Lagos

¹⁶⁵ Se incluye al Intendente Regional como parte del Poder Ejecutivo y como cabeza del Gobierno Regional.

				de contaminante s	
Comité de Defensa de Mehuín	Evitar la contaminación del mar aledaño a Mehuín	Interés del Gobierno central en reducir los niveles de desempleo en la región Discurso de CELCO-Arauco de generación de empleo COREMA como instancia técnico-política	Decisión social de impedir realización de estudios para el EIA en la zona Decisión social de no negociar compensaciones con CELCO-Arauco	Que los residuos del proyecto planta Valdivia no sean vertidos en el mar Que se respete la ley general de pesca y acuicultura	Con CELCO-Arauco Con la COREMA de Los Lagos Con el poder Ejecutivo Con la Armada Con la I. Municipalidad de San José de la Mariquina
Armada	Proteger la vida en el mar	Comunidad de Mehuín impide a la empresa la realización de estudios en alta mar Deber de dar cumplimiento a dos legislaciones invocadas simultáneamente por actores opuestos	Potestad del uso de la fuerza	No tiene	Con CELCO-Arauco Con el Comité de Defensa de Mehuín Con el Poder Ejecutivo

Anexo 2: Matriz de Involucrados n° 2: Segunda fase

ACTORES	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS o MANDATOS	INTERÉS EN EL PROYECTO	CONFLICTOS PERCIBIDOS
COREMA región de Los Ríos	<p>Conocer las causas de la contaminación del Santuario de la Naturaleza</p> <p>Lograr que el proyecto siga funcionando con el mayor apego a la legislación posible</p>	<p>Movilización y rechazo ciudadano</p> <p>Responder técnica y políticamente</p> <p>CELCO no asume responsabilidad en la contaminación del Santuario</p>	<p>Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental reglamentado</p> <p>facultad de aprobar o rechazar el proyecto</p>	<p>Establecer responsabilidades ambientales en la contaminación del Santuario</p> <p>Aprobar un sitio de descarga alternativo para los desechos de la planta Valdivia</p> <p>Mejorar imagen ante la ciudadanía valdiviana</p>	<p>Con Acción por los Cisnes</p> <p>Con el Comité de Defensa del Mar</p> <p>Con los grupos ambientalistas y científicos</p>
Grupos ambientalistas y científicos	<p>Demostrar científicamente la responsabilidad de CELCO en la contaminación del Santuario</p> <p>Recuperación del Santuario de la Naturaleza</p>	<p>CELCO no asume responsabilidad en la contaminación del Santuario</p> <p>Instancia política resolutive de COREMA responde al Poder Ejecutivo</p> <p>Acciones legales de parte de CELCO-Arauco</p> <p>Estudios alternativos</p>	<p>Conocimiento científico y técnico en relación a contaminantes</p> <p>Redes sociales e institucionales a nivel nacional e internacional</p>	<p>Probar responsabilidad de CELCO en la contaminación del Santuario</p> <p>Cierre de la planta Valdivia o que ésta no descargue sus desechos en el río Cruces</p> <p>Protección de la flora y fauna presente en el</p>	<p>Con CELCO-Arauco</p> <p>Con la COREMA</p> <p>Con el Poder Ejecutivo</p> <p>Con trabajadores forestales</p>

		exculpando a CELCO de la contaminación del Santuario		Santuario	
Acción por los Cisnes	Recuperación del Santuario de la Naturaleza	<p>CELCO no asume responsabilidad en la contaminación del Santuario</p> <p>Acciones legales de parte de CELCO-Arauco</p> <p>Estudios alternativos exculpando a CELCO de la contaminación del Santuario</p> <p>Interés del Poder Ejecutivo de reducir los niveles de desempleo en la región</p> <p>Instancia política resolutive de COREMA responde al Poder Ejecutivo</p> <p>CELCO moviliza a trabajadores forestales en rechazo a la paralización de la planta Valdivia</p>	<p>Cuenta con Profesionales</p> <p>Vías de acción estratégicas</p> <p>Apoyo ciudadano</p>	<p>Probar responsabilidad de CELCO en la contaminación del Santuario</p> <p>Cierre de la planta Valdivia o que ésta no descargue sus desechos en el río Cruces</p> <p>Protección de la flora y fauna presente en el Santuario</p>	<p>Con CELCO-Arauco</p> <p>Con la COREMA de Los Ríos</p> <p>Con el Poder Ejecutivo</p> <p>Con trabajadores forestales</p>

CELCO-Arauco	Presentar un sitio alternativo de descarga de los desechos de la planta Valdivia Reposicionar se como empresa socialmente responsable	Planta Valdivia indicada como la principal responsable de la contaminación del Santuario Rechazo social y desconfianza Oposición a la realización de los estudios y mediciones en terreno para ser incorporados en el EIA	Capacidad de movilizar recursos Lobby político e influencia Promesa de progreso y de mejoramiento de la situación laboral y económica de la región Apoyo del Poder Ejecutivo	No perder la inversión Aumentar la producción y reducir sus costos Mejorar la imagen corporativa	Con la ciudadanía Con la COREMA de Los Ríos Con los Grupos ambientalistas y científicos Con Acción por los Cisnes Con el Comité de Defensa del Mar
Poder Ejecutivo	Disminuir el desempleo en la región	Desconfianza y rechazo ciudadano de la Planta Valdivia y de CELCO	Potestad para generar políticas y directrices estratégicas Instancia política resolutoria de COREMA responde al Poder Ejecutivo	Lograr que el proyecto siga funcionando con el mayor apego a la legislación posible Aumentar la oferta laboral Obtener mayor reconocimiento social y mejorar los niveles de votación a través del mejoramiento de las condiciones de vida	Con la ciudadanía Con los Grupos ambientalistas y científicos Con Acción por los Cisnes Con el Comité de Defensa del Mar
Comité de Defensa del Mar	Evitar la contaminación del mar aledaño a Mehuín	Defensa política del Poder Ejecutivo en mantener en funcionamiento	Se mantiene decisión de no permitir realización de estudios en	Que los residuos del proyecto planta Valdivia no	Con CELCO-Arauco Con COREMA de

		<p>la Planta Valdivia con descarga de desechos en el mar</p> <p>Instancia política resolutive de COREMA responde al Poder Ejecutivo</p> <p>CELCO celebra Convenios de Colaboración con pescadores de Mehuín</p> <p>División social de la comunidad</p> <p>Violencia y amenazas de parte de pescadores de Mehuín</p> <p>Acoso del Poder Judicial</p>	<p>terreno por parte de CELCO</p> <p>Legislación sobre pesca y pueblos indígenas</p> <p>Convenio 169 de la OIT</p> <p>Apoyo ciudadano e indígena</p>	<p>sean vertidos en el mar aledaño a Mehuín</p>	<p>Los Ríos</p> <p>Con la Armada</p> <p>Con el Poder Ejecutivo</p> <p>Con los Pescadores de Mehuín</p>
Pescadores de Mehuín	<p>Conseguir la totalidad de los beneficios económicos establecidos en el Convenio con CELCO-Arauco</p>	<p>Rechazo social, comunitario y familiar</p> <p>Escasa credibilidad</p>	<p>Apoyo de la empresa</p> <p>Apoyo del Poder Judicial</p> <p>Apoyo del poder Ejecutivo</p> <p>Sindicalización y presión de grupo</p>	<p>Lograr que el proyecto de descarga al mar en Mehuín se materialice completamente</p>	<p>Con el Poder Legislativo</p> <p>Con el Comité de Defensa del Mar</p> <p>Con el mundo indígena</p> <p>Con los medios de comunicación alternativos</p> <p>Con los Grupos</p>

					ambientalistas y científicos
Poder Legislativo ¹⁶⁶	Permanencia en el poder	Desconfianza y rechazo ciudadano de la Planta Valdivia y de CELCO Intereses contrapuestos	Potestad fiscalizadora Potestad legislativa	Rentabilidad político/electoral Cobertura mediática	Con CELCO-Arauco Con el Poder Ejecutivo Con la COREMA de Los Ríos Con los pescadores de Mehuín
Diario Austral de Valdivia	Apoyar mediáticamente la materialización del proyecto de CELCO-Arauco Mostrar a CELCO-Arauco como una empresa socialmente responsable	Medios alternativos generan información diferente y contraria a la empresa Acción por los Cisnes y UACH transmiten mediáticamente información comprometedora para la empresa Desconfianza y rechazo ciudadano de la Planta Valdivia y de CELCO	Principal medio informativo escrito de la provincia Plataforma publicitaria Símbolo de status social en la sociedad valdiviana	Generar un escenario social favorable a la empresa CELCO-Arauco	Con los medios de comunicación alternativos Con los Grupos ambientalistas y científicos Con Acción por los Cisnes Con el Comité de Defensa del Mar Con la Universidad Austral
Medios de Comunicación alternativos	Informar de los distintos aspectos de este conflicto	Escasa atención de los medios nacionales Medios alternativos son escasamente conocidos por la	Contaminación del río y del Santuario se hace visible Desconfianza y rechazo ciudadano de	Denunciar las irregularidades de CELCO y de CELCO Servir como plataforma mediática de	Con CELCO-Arauco Con los pescadores de Mehuín

¹⁶⁶ Hace referencia sólo a Diputados.

		ciudadanía	la Planta Valdivia, de CELCO y del Diario Austral	influencia nacional e internacional	
Universidad Austral	Generación de conocimiento científico y académico en torno a la contaminación del Santuario	Acciones legales de parte de CELCO-Arauco Estudios alternativos exculpando a CELCO de la contaminación del Santuario Escasa difusión a través del Diario Austral	Amplio reconocimiento académico y ciudadano	Responder al requerimiento de COREMA de determinar las causas de la contaminación del Santuario Mantener prestigio académico y ciudadano	Con CELCO-Arauco Con los grupos ambientalistas y científicos Con el Diario Austral de Valdivia
Armada	Proteger la vida en el mar	Decisión de la comunidad mehuinense de no permitir realización de los estudios en alta mar requeridos por CELCO para el EIA Deber de dar cumplimiento a dos legislaciones invocadas simultáneamente por actores opuestos	Potestad del uso de la fuerza	No tiene	Con CELCO-Arauco Con el Comité de Defensa del Mar Con el Poder Ejecutivo Con la COREMA de Los Ríos
Poder Judicial	Asegurar acceso igualitario a la justicia Establecer la pertinencia legal de	Arbitrariedad en la acogida de recursos judiciales Tráfico de influencias	Potestad de resolución de conflictos legales	No tiene	Con el Comité de Defensa del Mar Con los grupos ambientalistas y científicos

	acciones las acciones judiciales				Con los medios de comunicación alternativos
--	--	--	--	--	--

Anexo 3: Matriz n°3: Clasificación de los Stakeholders según nivel de influencia y afectación

Actor	Área de influencia	Nivel de influencia	Grado a Ser afectado
CELCO-Arauco	Nacional	Alto	Alto
Poder Ejecutivo	Nacional	Alto	Bajo
Poder Legislativo	Nacional	Alto	Bajo
Poder Judicial	Nacional	Alto	Nulo
COREMA	Regional	Alto	Bajo
Comité de Defensa del Mar	Local	Bajo	Alto
I. Municipalidad de San José de la Mariquina	Local	Bajo	Bajo
Acción por los Cisnes	Local	Bajo	Bajo
Grupos ambientalistas y científicos	Local	Bajo	Bajo
Pescadores de Mehuín	Local	Bajo	Alto
Armada	Local	Medio	Nulo
Universidad Austral	Regional	Bajo	Medio
Medios de comunicación alternativos	Local	Bajo	Bajo
Diario Austral de Valdivia	Provincial	Alto	Bajo