



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Cortez**, Mauricio; Maillet***, Antoine

Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile*

Colombia Internacional, núm. 94, 2018, Abril-Junio, pp. 3-25

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombaint94.2018.01>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81256197001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile¹

Mauricio Cortez

Universidad Tecnológica de Chile-Escuela Militar (Chile)

Antoine Maillet

Universidad de Chile

CÓMO CITAR:

Cortez, Mauricio y Antoine Maillet. 2018. "Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile". *Colombia Internacional* (94): 3-25. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>

RECIBIDO: 8 de agosto de 2017

ACEPTADO: 9 de diciembre de 2017

MODIFICADO: 26 de enero de 2018

<https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>

RESUMEN: El conflicto socioambiental en torno al proyecto minero Pascua Lama motivó una revisión de la política de protección de glaciares en Chile. Para explicar este inusual impacto en la agenda política nacional se rastrea la trayectoria que inicia en el conflicto local y llega a la arena política nacional. Mediante este *process tracing* se identifica la transformación de las coaliciones promotoras que se originan en la oposición al proyecto minero como el mecanismo causal que propulsa una reivindicación local hasta la propuesta de política. La incorporación de actores nacionales e internacionales a la coalición impulsa el tránsito ascendente en los niveles de acción pública, pero tiene como contracara la marginación de los actores locales.

PALABRAS CLAVE: agenda política • conflictos socioambientales • coaliciones promotoras • cambio de escala • rastreo de procesos (*autores*)



Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt Regular "Lo que los conflictos producen" (nº 1151215). También dialoga con las líneas de investigación del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CONICYT/FONDAP/15130009). El manuscrito se origina en la tesis de magíster del autor Mauricio Cortez, que fue guiada por Antoine Maillet, y que recibió apoyo económico del Fondecyt Regular "Lo que los conflictos producen" (nº 1151215).

1 Los autores agradecen los muy valiosos comentarios de Mathilde Allain y Christian Martínez, así como del equipo editorial de *Colombia Internacional* y los árbitros anónimos. Además, ambos autores agradecen el apoyo de FONDECYT (CONICYT/FONDECYT/1151215) y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CONICYT/FONDAP/15130009).

The Multilevel Trajectory of a Promoting Coalition and its Incidence on the National Political Agenda. The Case of the Conflict of Pascua-Lama and the Chilean Glacier Protection Law

ABSTRACT: The socio-environmental conflict around the mining project Pascua-Lama motivated a revision of the glacier protection policy in Chile. In order to explain this unusual impact of the policy on the national political agenda, this article traces back the trajectory that initiated the local conflict and boosted it into a national political conflict. Using process tracing, the transformation of the coalitions that began as opponents to the mining project is identified as the cause that promoted a local claim that became a political proposal. The incorporation of local and international agents to the coalition promotes an upward transit of the levels of public action but it leads to a counter effect, the marginalization of the local participants.

KEY WORDS: political agenda • socio-environmental conflicts • promoting coalitions • change of scale • tracing process (*authors*)

Trajetória multinível de uma coalizão promotora e incidência na agenda política nacional. O caso do conflito de Pascua Lama e a Lei de Glaciares no Chile

RESUMO: O conflito socioambiental em torno do projeto minerador Pascua Lama motivou uma revisão da política de proteção de glaciares no Chile. Para explicar esse raro impacto na agenda política nacional, investiga-se a trajetória que inicia no conflito local e chega à arena política nacional. Por meio desse process tracing, identifica-se a transformação das coalizações promotoras que são originadas na oposição ao projeto minerador como o mecanismo causante que propulsiona uma reivindicação local até a proposta de política. A incorporação de atores nacionais e internacionais à coalizão impulsiona o trânsito ascendente nos níveis de ação pública; em contrapartida, marginaliza os atores locais.

PALAVRAS-CHAVE: agenda política • coalizões promotoras • conflitos socioambientais • mudança de escala • rastreamento de processos (*autores*)

Introducción

La construcción de la agenda de política pública ha sido ampliamente abordada en la Ciencia Política, principalmente desde el marco secuencial de análisis de políticas, donde la construcción de un problema público antecede su entrada a la agenda (Parsons 2010). En este proceso es conocido el rol que pueden ejercer las movilizaciones sociales (Subirats *et al.* 2008). Sin embargo, ha sido escasamente considerada la relación que podría existir entre conflictos socioambientales, situados en una escala local, y las agendas políticas nacionales. Esto representa un importante vacío para la comprensión de los fenómenos políticos contemporáneos, en donde han aumentado aquellos conflictos vinculados a proyectos de inversión, fundamentalmente mineros. Para llenar el vacío teórico, desarrollamos un estudio de caso, el método más adecuado para construir teoría (George y Bennett 2005; Gerring 2004). Para esto, nos focalizamos en el caso de la propuesta de una política de protección de los glaciares en Chile, que se relaciona con el conflicto en torno al proyecto minero Pascua Lama, situado en la región de Atacama de este mismo país.

Chile es un país que hasta hace pocos años había sido considerado como de baja conflictividad en relación con este tipo de proyectos. Por el contrario, el país se había caracterizado por su estabilidad y por generar un entorno político-económico favorable para la inversión pública y privada, sin que los incentivos a la industria extractiva se modificaran en las últimas décadas. El creciente número de conflictos socioambientales (INDH 2015) exige abordar esta temática en su doble dimensión teórica y empírica, dado su potencial impacto en el diseño de las políticas públicas del país, lo cual desborda a la industria minera, para situarse también en la industria energética, forestal, entre otras (Delamaza *et al.* 2012). En general, estos conflictos se mantienen en el ámbito local. Pocos escalan hasta el escenario nacional, y menos aún son los que pueden ser relacionados con un cambio en las políticas públicas (Delamaza, Maillet y Martínez 2017). En este artículo se explora un caso donde sí existe una relación entre un conflicto socioambiental y la conformación de una agenda política en términos del proceso causal que la determina, a través de un estudio de caso que busca indagar acerca de la trayectoria del conflicto desde un punto de vista multidimensional y multiescalar.

Para dar cuenta de lo anterior se investigó un conflicto en torno a un proyecto minero de alta connotación en el país, el cual ha logrado posicionarse tanto en la agenda política como comunicacional por más de diez años. Se trata del proyecto minero Pascua Lama, propiedad de la compañía multinacional con sede en Canadá Barrick Gold, ubicado en la III región de Chile. Producto de una inversión de más de dos mil millones de dólares, Pascua Lama dio origen a

uno de los primeros y más importantes procesos de judicialización de proyectos de inversión en Chile, al incumplir compromisos ambientales y causar severos daños a glaciares. Fue también el primer proyecto minero de carácter binacional entre Argentina² y Chile, por lo cual su importancia trascendió los intereses tanto privados como locales. Frente a estas circunstancias, este conflicto fue uno de los primeros en agrupar a un gran conjunto de actores sociales y políticos opositores, tanto a nivel local como nacional e internacional. La intensidad y duración del conflicto, asimismo, facilitaron que diversos actores del sistema político formal se involucraran, siendo el Partido Comunista, en 2005, el que condicionó su apoyo a la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet, a cambio de una señal política clara de protección de los glaciares. Este acto político tuvo como escenario el denominado Pacto de Chagual, en el cual también participaron diversos actores medioambientalistas y que tuvo como resultado un conjunto de transformaciones en el diseño institucional sobre protección de glaciares. Nos interesa el conflicto en cuanto presenta un caso notorio de tránsito desde un conflicto local a una agenda nacional, lo que lo hace especialmente apropiado para el desarrollo de teoría.

Para dar cuenta de lo ocurrido en este caso de alta connotación pública, más allá de las fronteras nacionales y que abarca desde el 2005 hasta la actualidad, recurrimos al concepto “coaliciones promotoras” (Sabatier 1991, 1998, en Parsons 2010)³, que permite poner de relieve un proceso propiamente político que ni las teorías de los movimientos sociales (Della Porta y Tarrow 2005), ni las de la agenda política (Parsons 2010) permiten abarcar en su complejidad y dinámica. El concepto “coaliciones promotoras”, en este sentido, permitirá esclarecer la trayectoria del conflicto, puesto que facilita hacer una distinción entre los movimientos sociales y otras agrupaciones de actores que se constituyen como sujetos políticos en torno a un cuerpo de creencias, sin que generen, necesariamente, compromisos orgánicos asociados a sus demandas. De este modo, se propone una perspectiva politológica en torno a la construcción de agendas políticas, de manera específica sobre la ley de protección de glaciares, que ponga en el centro el proceso político derivado de un conflicto socioambiental, considerando que las principales aproximaciones a estos fenómenos provienen de enfoques

2 En el caso argentino, si bien no se puede conectar estrechamente con Pascua Lama, si es posible observar el surgimiento de un diseño institucional nuevo para la protección de glaciares, tales como la ley denominada “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglaciar”, sancionada el 30 de septiembre de 2010, lo cual dio paso a un inventario de glaciares (Bueno 2014, 119).

3 Sabatier teorizó el *advocacy coalition framework* (marco de las coaliciones promotoras), conocido en inglés bajo la sigla ACF (Sabatier 1998).

fundamentalmente espaciales, cercanos a la geografía y la ecología política. El problema por investigar, entonces, consiste en determinar si un conflicto socioambiental, teniendo origen en una escala local, es capaz de influir en la definición de una agenda política a nivel nacional, lo cual involucra inevitablemente un cambio de escala territorial, así como la mantención del control de la agenda en el tiempo. Lo anterior considera tanto la dinámica interescales territoriales (Tarrow y McAdam 2005; Von Bulow 2013) como el avance de la agenda en el tiempo (Pierson 2004), y más en general, las relaciones entre movilización social y agenda pública (Dupuy y Halpern 2009). Asimismo, supone interacciones entre actores políticos, individuales y colectivos, que definirán el curso que tomará este fenómeno, así como su eventual resultado, el cual puede generar una política pública específica, así como diluirse.

Con la finalidad de aumentar el espacio teórico y empírico de recolección de evidencia, y con ello conocer las configuraciones causales de este estudio de caso, se optó por combinar dos enfoques metodológicos. En primer lugar se utilizó el enfoque etnográfico, proveniente de la antropología social, con el fin de profundizar en las redes de significado surgidas de las fuentes de información primaria y secundaria. Este enfoque está centrado en lo que Clifford Geertz (1973) denomina “descripción densa”, es decir, en la indagación en ámbitos cada vez más complejos de significado sociocultural. La descripción densa se nutre de las técnicas tradicionales de levantamiento de información cualitativa: observación directa, entrevistas de carácter no-directivo y análisis de documentos. En segundo lugar se utilizó el *process tracing*, proveniente de la Ciencia Política, que apunta a construir narrativas complejas que den cuenta de causalidades dentro de estudios de caso (Bril, Maillet y Mayaux 2017). Bennett y Checkel (2014, 7) proponen una definición unificada del *process tracing* como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”. Aquí se usa para poner a prueba mediante la evidencia recolectada la hipótesis según la cual el desarrollo del conflicto socioambiental impacta la agenda política mediante la variación en la conformación de actores.

Para documentar el caso se realizaron diecisiete entrevistas semiestructuradas a actores clave a nivel local (Vallenar y Alto del Carmen, provincia de Huasco) y nacional (la comuna de Santiago). Además, junto con medios de prensa digital y redes sociales, a nivel nacional y local, se revisaron fuentes secundarias, tales como investigaciones y estudios, fundamentalmente provenientes de diversas ONG; procesos judiciales, proyectos de ley; además de Estudios de Impacto Ambiental; reportes de sustentabilidad de la industria minera; instrumentos de planificación y ordenamiento territorial (regional y comunal). Mediante estas fuentes se pudieron

rastrear elementos clave que permitieran contextualizar los relatos otorgados por los entrevistados, así como precisar fechas, actores y decisiones de carácter político.

El artículo se desarrolla de la siguiente forma. En primer lugar se presentan las herramientas analíticas que permitan abordar el problema de investigación, en torno a los conceptos “agenda política”, “conflicto socioambiental” y “coaliciones promotoras”. Con base en ellos se desarrolla la hipótesis de investigación. En segundo lugar se contrasta esta hipótesis con el análisis empírico de la trayectoria que vincula el conflicto con la agenda política. Finalmente, el artículo concluye señalando que son las transformaciones en las coaliciones promotoras a lo largo del conflicto las que permiten explicar el mecanismo causal entre el conflicto y la agenda política.

1. Del conflicto local a la agenda nacional. Aproximación teórica al trayecto de los problemas

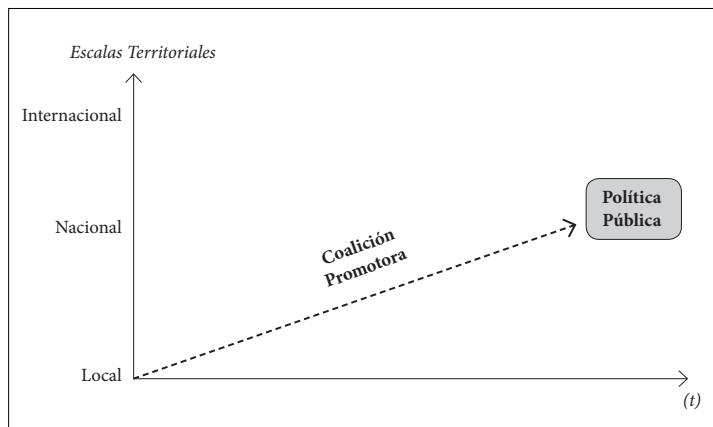
Hasta ahora, los acercamientos teóricos a los conflictos socioterritoriales se han centrado en aspectos geográfico-espaciales, sin que la dimensión propiamente politológica se encuentre presente. Es más, la dimensión política de este tipo de conflictos es aún incipiente en la investigación actual, por lo que este estudio podría aportar en un ámbito que ha sido abordado desde otras disciplinas. Stamm y Aliste (2014), en este sentido, han señalado que los conflictos de carácter territorial y ambiental han sido estudiados desde su variante espacial, en directo diálogo con la ecología política.⁴ Fuenzalida y Quiroz (2012), por su parte, describen la dimensión territorial de los conflictos en Chile como la carga que es capaz de soportar un territorio en función de un proyecto de inversión. Estas perspectivas, como se puede apreciar, aluden fundamentalmente al territorio y sus recursos, anclando la problemática al espacio físico habitado en términos de sus costos y cargas ambientales, pudiendo ser agrupados en los siguientes ejes temáticos: espaciales, ambientales, geográficos y económicos (Bebbington 2007; Bebbington y Humphreys 2009; Folchi 2010; Stamm y Aliste 2014), sin que la dimensión política y menos aún la relación entre conflicto y definición de agendas tengan un desarrollo acabado.

4 Leff (2003) sostiene que a “la ecología política le conciernen no sólo los conflictos de distribución ecológica, sino el explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entrelazan entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado [...] La ecología política construye su campo de estudio y de acción en el encuentro y a contracorriente de diversas disciplinas, pensamientos, éticas, comportamientos y movimientos sociales [...] estos conflictos socio-ambientales se plantean en términos de controversias derivadas de formas diversas —y muchas veces antagónicas— de significación de la naturaleza, donde los valores políticos y culturales desbordan el campo de la economía política” (Leff 2003, 18-19).

La distribución de costos ambientales, la afectación a los recursos naturales, la relación entre efectos negativos y pobreza, en otras aproximaciones, son usadas con mayor frecuencia por los estudios académicos sobre este ámbito (Aliste y Urquiza 2010; Folchi 2010), en donde los grandes ausentes han sido los actores políticos y los resultados políticos de sus decisiones y acciones. La propia definición de *conflicto socioambiental* es muy amplia aún, incorporando aspectos que apuntan a elementos territorialmente situados, tales como la modificación del diseño institucional, o de mucho mayor alcance, en torno a críticas con respecto al modelo de desarrollo y a los discursos que lo componen (Bebbington y Humphreys 2009).

Para llenar este vacío se articulan aspectos generales de la teoría de la agenda política con la de los conflictos socioambientales, estableciendo como punto de conexión la teoría de las coaliciones promotoras, entendidas, de modo introductorio, como un conjunto de actores diversos que comparten ciertas creencias en torno a un problema, sus causas y sus consecuencias (Sabatier 1998). El gráfico 1 introduce esta reflexión original sobre la trayectoria de las coaliciones desde el conflicto local hasta la política pública nacional.

Gráfico 1. Trayecto teórico del conflicto local a la política pública nacional



Fuente: elaboración propia.

El gráfico 1 representa el proceso teórico de avance progresivo en el tiempo del conflicto en la agenda política a través de las coaliciones promotoras, desde el nivel local hacia los niveles nacionales y/o internacionales. Se presupone que la construcción y ampliación de la coalición promotora permiten que el problema escala en la agenda hacia niveles más altos. El problema teórico-metodológico

fundamental reside entonces en la naturaleza de la coalición que llevará el problema a escalar. La hipótesis de investigación sostiene que es la incorporación en la coalición de actores con experiencia e incidencia en el sistema político formal la que impulsa la trayectoria ascendente. Esta hipótesis se pondrá a prueba a través de la evidencia empírica del caso. A continuación entregamos elementos que vienen a sustentarla teóricamente.

La relación entre un conflicto local y la conformación de una agenda política a nivel nacional, por tanto, requiere una perspectiva en el análisis de políticas públicas que considere la variedad de actores políticos que participan en el proceso de conformación de la agenda, y no sólo a los “tomadores de decisiones” formales del sistema político (Parsons 2010, 225), lo cual significa distinguir los diversos modos a través de los cuales se genera la definición del problema (Parsons 2010, 120), así como su apropiación (en términos de sus características, causas y consecuencias) y el modo en que se orientarán las decisiones que se tomen al respecto, así como la forma en que cada actor moviliza sus recursos y capacidades.

Se entiende la agenda como una lista de asuntos o temas que se constituyen a partir de eventos, tales como “marchas, crímenes, discursos” (Petrone 2009, 3), en virtud de los cuales los tomadores de decisiones deben responder con el fin de resolver algún problema surgido de la comunidad o, al menos, otorgarle la importancia que la sociedad, la opinión pública u otro actor político reclama como legítimo. En este sentido, se trabaja en torno a la conformación de actores que se agrupan, reagrupan y abandonan diversas coaliciones a lo largo del proceso, lo cual supone una dinámica distinta a la tradicional acción colectiva de los sujetos políticos organizados en torno a una identidad en común, tales como los movimientos indígenas o ecologistas de los años ochenta y noventa. Se puede señalar, entonces, que si tradicionalmente fueron los movimientos sociales⁵ quienes canalizaron las demandas surgidas de los conflictos, hoy es posible reconocer la construcción de coaliciones diversas, en donde los actores pueden ingresar y abandonarlas sin desarrollar niveles importantes de compromiso. Como señala Bebbington (2007), los movimientos sociales no tienen como propósito convertir las demandas en propuestas, por lo cual no se conforma una agenda política

5 La literatura sobre movimientos sociales ha incorporado el concepto *Nuevos Movimientos Sociales*, lo cual se traduce en un “cuestionamiento de los límites de la política institucional, de la dicotomía convencional entre sociedad y Estado [que] guarda estrecha relación con tres fenómenos: el aumento de ideologías participativas, la utilización creciente de formas no institucionales de participación política y la politización de temas tradicionalmente considerados como temas morales o económicos” (De la Garza 2011, 113). Si bien estas consideraciones son relevantes, mantienen las características centrales de los movimientos sociales en términos de la indefinición de una propuesta específica de agenda política.

específica, lo que deja un amplio espacio para configuraciones distintas y más complejas de actores sociales y políticos. En consecuencia, un conflicto, en sí mismo, no genera interlocutores institucionalizados con quienes el sistema político pueda deliberar y así definir la agenda y decidir en torno a ella.

Los procesos de agrupación de actores pueden ocurrir en escalas territoriales distintas (Martí y Silva 2014). Las movilizaciones sociales pueden operar en varios niveles (transnacionales y nacionales, por ejemplo) y con lógicas diferenciadas, sin que necesariamente una escala elimine las operaciones de la otra. Por el contrario, estas pueden ir superponiéndose entre sí. Esta forma de movilización implica considerar el desplazamiento entre escalas (Inclán Oseguera 2017; Tarrow y McAdam 2005), lo que resulta ser útil para comprender la forma en que las coaliciones promotoras operan en el marco de una amplia diversidad de actores —y creencias—, así como en matrices territoriales interconectadas. La construcción de la agenda política, entonces, no sólo queda sometida a la conformación de agregados de actores, sino también de sus dinámicas de operación entre las escalas territoriales y el tiempo en que se encuentren, generando, por un lado, una continuidad espacio-temporal en términos de sus aspectos centrales, y por el otro, el riesgo de fragmentación de sus alianzas, ya que puede pasar por varias transformaciones entre su origen y su posicionamiento final en la agenda política nacional, situada dentro del sistema institucional formal.

Ciertamente, considerar esta diversidad de escalas territoriales tendrá como correlato actores e instituciones políticas subnacionales y nacionales, diferenciados en cuanto a objetivos, estrategias y capacidades, en donde la disputa por el control de la agenda a nivel local y la interfaz hacia el nivel nacional tendrán una arena de controversias muy compleja.

Para trabajar la dimensión propiamente politológica de este proceso, proponemos recurrir al concepto “coaliciones promotoras”, las cuales, siguiendo lo sostenido por Paul Sabatier (1998), son conformaciones de actores cuya coherencia operativa reside en un conjunto de creencias compartidas, representadas por diversos “núcleos”. Se trata de un concepto lo suficientemente amplio para dar cuenta del dinamismo y complejidad que el fenómeno estudiado requiere. Los distintos núcleos son el *deep core* (núcleo profundo), constituido de visiones del mundo y del individuo; el *policy core* (núcleo de las políticas públicas), las ideas que permiten la transcripción del nivel superior en un subsistema definido, y el *secondary core* (núcleo secundario), que incluye las medidas, en general de carácter técnico (Sabatier 1998).

El modo en que las coaliciones promotoras pueden influir en la agenda política dependerá no sólo de la consistencia de estas creencias compartidas, sino del tipo de recurso que posean y su capacidad de ejercerlo. Algunos de estos

recursos se relacionan con la autoridad legal o formal que tengan los actores para tomar decisiones, esto es, las posiciones clave dentro del gobierno u otros poderes públicos; del mismo modo, son valiosos, en cuanto recursos, el apoyo de la opinión pública a las creencias centrales; la información sobre costos y beneficios de la acción colectiva; las demostraciones públicas de apoyo y los recursos financieros para llevarlas a cabo (Cruz Rubio 2011). Todos estos recursos y capacidades no se encuentran localizados de manera permanente en algún actor o algún escenario específico a lo largo de la trayectoria del conflicto, sino que poseen gran liquidez, lo cual va aparejado a la conformación de actores en un momento en el tiempo y escala territorial dados.

Así, las coaliciones promotoras son portadoras de un conjunto de creencias, convicciones y recursos que articulan a diversos actores, lo cual les da sustento a sus trayectorias, a la definición y al control de la agenda política en el tiempo. El relato del caso a continuación nos permitirá indagar sobre cómo se conforman sucesivas coaliciones, que terminan llevando el conflicto local a la conformación de una agenda de política pública nacional, lo que no deja de tener consecuencias para el propio territorio.

2. Del conflicto de Pascua Lama al proyecto de ley de glaciares. Coaliciones sucesivas y transformación de la demanda

Para dar cuenta de este caso, reconstituimos la trayectoria que une el conflicto local a la construcción de la agenda. Este relato se estructura en torno a hitos políticos relevantes que separan tres etapas en esta trayectoria. Estos hitos son constituidos fundamentalmente por el ingreso o la salida de actores a las coaliciones, lo que modifica la conformación de las coaliciones promotoras. Siguiendo el ACF, la modificación de las coaliciones tiene un impacto tanto en los recursos que poseen estas conformaciones de actores como en las creencias que las cimientan. La configuración de todos estos elementos, en definitiva, es determinante para la trayectoria que origina la agenda política sobre protección de glaciares a nivel nacional, pero también para los contenidos de la reforma y cierto declive en la resistencia al proyecto organizada a nivel local.

La primera etapa se desarrolla entre 2000 y 2005, y se caracteriza por la emergencia de los primeros actores opositores al proyecto que poseen un conjunto de creencias compartidas.

Una segunda etapa se extiende hasta 2014. En esta etapa, el conflicto escala territorialmente a nivel nacional e internacional, desplegando el mayor repertorio de protestas y actores, quienes buscan por primera vez posicionar la defensa de los glaciares en la agenda política de manera directa.

La tercera etapa se desarrolla después de 2014 y se prolonga hasta la actualidad. Se caracteriza por la incidencia de actores medioambientalistas de carácter técnico, político y administrativo, quienes influyen de manera determinante en el Proyecto de Ley de Protección de Glaciares. Una de las aristas centrales de esta etapa es que los actores situados en las escalas territoriales locales e internacionales pierden relevancia dentro de la coalición, la cual pasa a actuar desde el interior del sistema político tradicional, a nivel nacional y central. A pesar de este distanciamiento entre escalas y la transformación de la coalición, en donde la mayoría de los actores de las etapas anteriores dejan de participar en la construcción de la agenda política, las creencias fundamentales se mantienen a nivel del núcleo y se modifican en los otros niveles, lo cual permite inferir que esta etapa podría no ser la última del conflicto. A continuación analizamos en detalle este proceso.

a. La coalición original. Del malestar local a las primeras protestas (fin de los años 1990-2005)

Esta etapa se caracteriza por la articulación de la primera coalición promotora, la cual está compuesta por actores locales que ven en Barrick Gold una amenaza para el territorio. Estos actores, tales como Juntas de Vecinos y pequeños agricultores, se encuentran aún aislados desde un punto de vista político, ya que cuentan sólo de manera parcial con aliados políticos tradicionales (concejales, alcaldes). En esta etapa, un importante actor social y económico local, la Junta de Vigilancia, que agrupa los regantes del valle del Huasco, es parte de una sola coalición, junto con actores vulnerables, tales como los pequeños campesinos y las comunidades religiosas de base.

Se comienzan a configurar, a su vez, los primeros elementos del núcleo de la creencia de la coalición, lo cual alude a que el Proyecto minero Pascua Lama es contaminante, por lo cual la comunidad organizada debe oponerse. En este sentido, según se sostiene por parte de los entrevistados, desde un punto de vista histórico, a fines de los años noventa aparece en el territorio la preocupación local por la eventual contaminación del río Huasco, a raíz del tratamiento industrial del oro por parte de Barrick Gold. La protección de los glaciares, en aquel momento, no es parte de las preocupaciones de las personas del valle, y el proyecto minero es entendido como algo positivo por parte de la población, por cuanto podría contribuir a disminuir los altos niveles de cesantía. Esta visión es apoyada desde el gobierno local, quien señala que el principal problema local es precisamente la falta de trabajo, por lo cual presenta resistencia frente a cualquier tipo de conflictividad social.

A partir de la presentación del primer estudio de impacto ambiental, el día 3 de agosto del año 2000 (siendo aprobada por la Comisión Regional de Medio

Ambiente de la Región de Atacama en 2001), surgen en las localidades aledañas a la proyectada instalación de Pascua Lama las primeras inquietudes sobre la eventual alteración del uso y acceso a los recursos, fundamentalmente al agua, la cual podría ser contaminada. La vida cotidiana de las comunidades, poco a poco se ve afectada por la presencia de la empresa y su posible afectación a los glaciares y al agua en general. Va tomando forma, por tanto, lo que posteriormente se transformará en el centro de las creencias políticas sobre el proyecto.

El estudio de impacto ambiental es clave para comprender la evolución del conflicto y los temas en la agenda, puesto que el proceso formal de participación ciudadana del estudio arroja como resultado la preocupación por los glaciares desde el inicio, sólo precedido por el concepto de *agua* de manera genérica. En su mayoría, los actores locales involucrados en este proceso no tenían experiencia política o conocimiento institucional previo, por lo cual tanto sus demandas como su agencia son nuevas en el territorio, dificultando el procesamiento del conflicto a nivel institucional desde un comienzo. Como se ha mencionado, el único vínculo institucional es el estudio de impacto ambiental, ya que el resto del sistema político-institucional se mantuvo al margen. En este punto cabe destacar el ingreso del primer actor político relevante, el cual marcará tanto la definición del problema (el daño a los glaciares) como el carácter local del conflicto. Se trata del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). Según cuenta un informante clave perteneciente a esta organización, “el año 2000 ingresa OLCA compartiendo con las organizaciones del territorio y también internacionales [...] Buscamos que las comunidades puedan atraer recursos, alianzas e incidir políticamente para desequilibrar hacia su favor el proceso” (Informante clave, Santiago, 2015).

En esta cita se pueden apreciar el fortalecimiento de la coalición en términos de la definición de un propósito común y la prioridad de la atracción de recursos y aliados que mejoren su posición en el escenario político en formación. La coalición promotora que se va conformando incluye actores tan disímiles como pequeños crianceros, comunidades indígenas, integrantes de la Junta de Vigilancia, la Iglesia católica local y OLCA, quienes, pese a sus características y modos de entender los conflictos, comparten creencias fundamentales en torno a la necesidad de proteger los recursos naturales del valle de la amenaza y las malas prácticas de Barrick Gold.

Los recursos de la coalición son la unidad local y territorial de los actores, así como las muestras públicas de apoyo, en donde se utiliza el espacio físico para expresar la oposición al proyecto. Además, la presencia de una Iglesia católica fuertemente opositora a Pascua Lama y la capacidad de OLCA de traducir los temas ambientales y sociales en políticos facilitan la coordinación y la definición

del problema. La consolidación de esta coalición a nivel local y de sus principales creencias permite el ingreso de nuevos actores a los ya existentes. Bourguignat y Ramírez (2006) señalan que los principales opositores al Proyecto en este momento son la Iglesia católica, fundamentalmente a través de las comunidades cristianas de base; los grandes agricultores, unidos en la Junta de Vigilancia del Valle del Huasco; la comunidad agrícola Los Huascoaltinos; un conjunto de concejales; ONG tales como Océana y el Instituto de Ecología Política. Todos ellos confluyen en la organización denominada Consejo de Defensa del Valle del Huasco, que busca representar los diversos intereses de los actores en torno a una consigna central: “No a Pascua Lama”.

La preocupación expresada por el daño a glaciares, además de la incipiente movilización social a nivel local, tienen como producto que la empresa proponga un Plan de Manejo de Glaciares, que incluye moverlos a una zona denominada *segura*, lo cual queda incorporado en las observaciones del Estudio de Impacto Ambiental. Este Plan, sin embargo, no es aprobado por la Dirección General de Aguas (DGA), debido a deficiencias técnicas, desaprobación que tiene un fuerte impacto en el imaginario de la coalición y en la profundización de sus creencias, ya que, si bien la institucionalidad política local no apoya a la coalición de manera directa, el respaldo de la DGA constituye un apoyo técnico y público a sus demandas. En este contexto, los glaciares se vuelven un ícono comunicacional que expresa el mal manejo social y ambiental por parte de Barrick Gold. Se instala como parte del imaginario sobre la relación entre minería y medioambiente, en donde la industria extractiva se comienza a cuestionar, levantando ideas de la ecología política e incorporando dirigentes político-ambientalistas de otros sectores del valle, principalmente de las comunas de Huasco, Freirina y Vallenar. Ellos ponen a disposición su experiencia para mantener en paralelo diversas formas de oposición: protestas simbólico-dramáticas en el espacio público, fundamentalmente asociadas a la Iglesia católica; judicialización del proyecto; corte de caminos; y expresiones artísticas de rechazo, tales como murales y obras de teatro.

Esta dinámica se ve en parte interrumpida en 2005, cuando la Junta de Vigilancia abandona la oposición, después de una negociación bilateral con la compañía que generó un Protocolo de Acuerdo. Según Urquidi (2008), “el cambio de posicionamiento de los grandes agricultores locales supuso un antes y un después en el esquema de poderes” (Urquidi 2008, 63). Este evento quiebra la unidad territorial local, debilitando la coalición en términos de su capacidad de oponerse al proyecto, por lo que esta se ve obligada a transitar hacia un escenario que le permita recuperar dichos recursos y capacidades sociopolíticos. Aun cuando gane espacio en la agenda comunicacional, la coalición no logra competir a nivel local con la agenda política relacionada con la cesantía. En este sentido,

y frente a la falta de apoyo del sistema político local y nacional, la coalición se ve enfrentada a limitantes para seguir posicionando sus demandas, por lo cual se ve obligada a avanzar más allá de sus fronteras territoriales y a buscar nuevos aliados estratégicos, quienes dan paso a una nueva etapa en el conflicto.

b. Ampliación, escalamiento y ruptura territorial de la oposición a Pascua Lama (2005-2014)

Las dificultades enfrentadas en la etapa anterior llevan a proyectar estratégicamente la coalición hacia arriba en términos de la escala territorial de acción, ya que, por un lado, la compañía no detiene su proceso de inserción territorial, llegando a iniciar la construcción de sus instalaciones; y por otro, el abandono de la Junta de Vigilancia de la coalición disminuye el frente de oposición común a nivel local. En este contexto, el conflicto deja de ser un asunto propiamente local para volverse interescalares, en donde actores culturales, políticos, sociales, entre otros, participarán de diversos modos en las acciones de oposición. Marchas, protestas, presencia en medios de comunicación, documentales, murales, asociación con otros conflictos nacionales, como la contaminación del río Cruces por parte de Celulosa Arauco,⁶ en Valdivia, y el proyecto hidroeléctrico Hidroaysén,⁷ en la región de Aysén, serán fundamentales en esta etapa. A nivel local, por ejemplo, la Iglesia católica realiza misas en el río para simbolizar la defensa del agua, en donde se habla de valle como la “creación de Dios”, mientras que en Vallenar y Santiago se desarrollan protestas en contra de Pascua Lama.

En este escenario se comienzan a articular redes de apoyo que van más allá del espacio local, fundamentalmente en la ciudad de Santiago. El trabajo de OLCA, asimismo, empieza a tener mayor visibilidad, y el ambiente cultural y académico con interés en el medioambiente comienza a producir contenidos, tales como la investigación “El exilio del cóndor” (Luna, Padrilla y Alcayaga 2004), así como diversas declaraciones públicas, que van formando hitos políticos y comunicacionales.⁸ Algunas de las principales redes nacionales que se generan a través de la ciudadanía son el Colectivo Resistencia, que apoya las actividades de las organizaciones opositores del valle del Huasco. Además participan

6 El caso de la contaminación del río Cruces por la compañía Celulosa Arauco se produjo en 2004. La fuerte movilización y larga polémica han sido objeto de mucha atención mediática y académica (INDH 2015).

7 El conflicto en torno a la construcción de megareservas en el río Baker movilizó una coalición internacional de gran envergadura llamada Patagonia Sin Represas (Schaeffer 2017).

8 Por cierto, algunos contenidos son anteriores al inicio de la etapa, tal como los definimos en 2005. Esto señala que los hitos y períodos que señalamos son simplificaciones analíticas de procesos complejos, que en la realidad empírica pueden tener ciertos traslapos entre ellos.

el Frente Ciudadano de Acción Antipascualama de Santiago. El fortalecimiento de la red local y nacional se complementa con la red internacional, a través de la cual se incorporaron organizaciones de Canadá, como Miningwatch, y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Iniciativa Halifax, también de Canadá; además de organizaciones de carácter ambiental de países como Perú, Australia, Papúa Nueva Guinea, en donde Barrick Gold posee proyectos extractivos. Otras organizaciones internacionales que se integran a la coalición son el Grupo de acción Antipascualama, en Montreal, y Grupos anti-Barrick en Toronto.

Este proceso expansivo produce un cambio en el órgano de la coalición, en donde el actor colectivo denominado Asamblea por el Agua de Huasco Alto reemplaza al Consejo de Defensa del Valle del Huasco surgido en la primera etapa, debido fundamentalmente a que este queda reducido territorialmente a una organización de Vallenar. En algunos momentos, no obstante, esta organización logró articularse a organizaciones de sectores aledaños que también se enfrentaban a procesos de conflictos socioterritoriales, tales como Freirina y Punta Alcalde.⁹ Este proceso resulta interesante, ya que se observa que el nivel local se sigue fortaleciendo, ampliando su incidencia en todo el valle del Huasco. Sin embargo no se aprecia que logren posicionar sus demandas en la agenda política local ni nacional. Esto recién ocurre con la coalición promotora ampliada, puesto que al estar desanchada del territorio recluta actores con capacidad política y técnica a nivel nacional, quienes finalmente logran posicionar la protección de glaciares en la agenda política del sistema político formal.

El posicionamiento de la protección de glaciares en la agenda política nacional ocurre en 2005, cuando la candidatura presidencial de Michelle Bachelet incorpora el tema en su discurso. Las organizaciones medioambientales que se habían sumado paulatinamente a la coalición promotora ampliada incluyeron la protección de los glaciares como una de las principales demandas ambientales a los candidatos a la Presidencia de la República, expresadas en el documento “Agenda Ambiental de ONG Ecologistas y Ambientalistas: prioridades para el período 2006-2010”. Esta exigencia se formaliza el mismo año en el denominado Acuerdo de Chagual, en donde veintitrés organizaciones vinculadas al medioambiente propusieron diez compromisos como condición para su apoyo presidencial a Bachelet. En estos compromisos se enfatizan aspectos tales como la creación de

⁹ Ponencia presentada por Antoine Maillet y Mauricio Cortez, en el Congreso ALACIP 2017, Montevideo: “Las múltiples dimensiones de la incidencia y consecuencias de los conflictos socio-territoriales. Estudio comparado de dos casos en Chile”. Para mayor detalle sobre el conflicto en torno al funcionamiento de una planta de cerdos (Freirina) y la instalación de una termoeléctrica (Punta Alcalde), ver INDH (2015).

un Ministerio del Medio Ambiente, la ampliación del Fondo Ambiental, protección de los glaciares, entre otros.

Paralelamente, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, en las cuales competían los candidatos Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, el Partido Comunista, también en 2005, define su apoyo a la candidata Bachelet teniendo como uno de los puntos sobre la mesa la protección de los glaciares. Tanto el Acuerdo de Chagual como la disposición del Partido Comunista a apoyar a la candidata presidencial Bachelet son los hechos políticos más relevantes de este período, por sobre el conjunto de manifestaciones y movilizaciones sociales, ya que estos hitos proyectan hacia instancias políticas nacionales la agenda derivada del conflicto.

La ruptura entre escalas, fundamentalmente la escala local, por un lado, y la nacional-internacional, por otro, se configura con una segunda ruptura o tensión, que ocurre entre las manifestaciones ciudadanas y extra institucionales; y las técnicas, políticas e institucionales, en donde el Pacto de Chagual y el Partido Comunista son los elementos centrales. Asimismo, la incorporación post-Pacto de las ONG ambientalistas, con amplia experiencia técnica y política, contribuye a consolidar estas rupturas. Estas tensiones se expresan también en las creencias de los actores, en donde los diversos matices en torno a la protección de glaciares van dando paso a las creencias sobre los escenarios políticos y los mecanismos que se deben utilizar para incidir en la agenda política. Si bien la creencia fundamental sobre el daño de la industria extractiva a los territorios y las comunidades, en particular Pascua Lama, se mantiene, será la creencia sobre los procedimientos institucionales la que se instalará en la nueva etapa.

Se pueden apreciar, en este nuevo escenario, las diversas alternativas utilizadas para dar inicio a la tercera etapa, como bien lo señala un informante clave entrevistado en la ciudad de Santiago: “después hay un proyecto de ley de Girardi, otro de Horvath, que eran bastante moderados, con base en el Pacto de Chagual; es del 2006 y agarra fuerza con todo el tema de Pascua Lama. Ese proyecto se truncó en el Senado, no tenía apoyo”.

En términos de la conformación de actores y coaliciones, por tanto, se observa que la coalición promotora ampliada va dando paso a una coalición más acotada en cuanto a sus creencias y objetivos, así como en términos de la escala territorial en la que opera. Este punto es crucial en el proceso, ya que desde este momento los organismos locales dejan de participar en el proceso institucional y legislativo, dando protagonismo a nuevos actores, especialistas en defensa de intereses medioambientales, tales como las ONG Chile Sustentable, Terram, Greenpeace y Chile Ambiente. En resumen, emerge otra coalición distinta a la anterior.

Así, entre 2006 y 2008, un grupo de organizaciones ecologistas presenta un proyecto de ley para la protección de glaciares, el cual no es considerado por el

Gobierno; sin embargo, durante el mismo período, se crea dentro de la Dirección General de Aguas una unidad de glaciología y nieves, así como una política para la protección y conservación de glaciares, en el marco de un plan de acción frente al cambio climático. En este sentido, se puede observar no sólo la manera en que la trayectoria del conflicto incide en una agenda para la protección de glaciares, sino que produce efectos institucionales de gran alcance. En este momento se abre un largo período en el que los proyectos de ley no avanzan y el diálogo entre los actores de las distintas escalas se pierde, generando una relativa cohesión entre los actores locales y el surgimiento de una coalición que opera a nivel nacional.

c. Instalación del conflicto en el nivel nacional y autonomización del proyecto de ley

En esta etapa de la trayectoria del conflicto se busca mantener el control de la agenda, con el fin de crear una ley para la protección de glaciares, fundamentalmente por parte de la coalición formada a escala nacional, con capacidades y recursos para operar dentro del sistema político, quebrando definitivamente el vínculo orgánico con la escala territorial local. Con el propósito de incidir de manera relevante en la construcción de una ley para la protección de glaciares, la nueva coalición promotora tiene como estrategia operar de forma técnica y política en el nivel central del sistema político institucional. Esta etapa se caracteriza, por tanto, por la predominancia de la escala nacional como nivel de interacciones de actores que disputan la agenda. Esto tiene como efecto la separación entre escalas territoriales y la concentración en el objetivo prioritario de esta coalición, asociado al fortalecimiento técnico y político de sus propuestas y la incidencia efectiva en el proyecto de ley.

Si bien los primeros pasos se dieron en 2006 y 2013, de manera lenta y desacoplada del territorio, en 2014 se retoma con fuerza la agenda sobre protección de glaciares, con el surgimiento de la “bancada glaciar”,¹⁰ compuesta por diputados de diversas orientaciones políticas. Además, se desarrolla una campaña comunicacional dirigida desde Greenpeace denominada “República Glaciar”, con el fin de denunciar la desprotección en la que se encontraba. La acción propiamente política de esta coalición se da este año, en el marco del ingreso de una ley de glaciares impulsada por la mencionada bancada, en donde se trabaja con

¹⁰ Esta bancada *ad hoc* la componen los diputados Daniel Melo, Maya Fernández, Leonardo Soto y Luis Lemus (Partido Socialista); la diputada del Partido Comunista Camila Vallejo; el demócrata cristiano Patricio Vallespín; Cristina Girardi del Partido por la Democracia; Andrea Molina de la Unión Democrática Independiente, y los independientes Daniella Cicardini, Giorgio Jackson y Vlado Mirosevic.

un grupo de expertos encabezados por Sara Larraín, reconocida medioambientalista, además de la Sociedad Nacional de Agricultura y el Instituto Geográfico Militar. Con este proyecto se busca representar a los glaciares, según indica la ONG Chile Sustentable, como un seguro hídrico nacional, más allá de su valor paisajístico o patrimonial.

Ese mismo año, los actores administrativos institucionales logran que la presidenta Bachelet anuncie la ley de protección de glaciares. Sin embargo, durante el transcurso de 2014, el Gobierno opta por presentar una moción sustitutiva, en donde se ingresa una indicación que reemplaza los aspectos esenciales del proyecto presentado por los parlamentarios, lo cual es interpretado por los actores ambientalistas como un acto de “mala fe” por parte del Gobierno. Esta desconfianza se puede apreciar en la siguiente declaración:

Lo que hacen [el sistema político formal encabezado por la presidenta] es que tienen actores de ONG ambientales como aliados, son como sus asesores técnicos y políticos. Han estado Terram, Chile Sustentable, Greenpeace, que no se vinculan con las organizaciones del territorio, su gestión es de oficina, de *lobby*, que tiene algo de valor, pero tendría más si se vinculara con las comunidades. Pero claramente la música la pone el Gobierno. (Informante clave, Santiago, 2015)

Esta última etapa se caracteriza por la pérdida del control de la agenda por parte de la escala territorial local y por la paulatina desaparición en la arena política de las redes transnacionales, quienes ven con desconfianza el trayecto que se desenvuelve dentro del sistema político formal. A nivel local, de manera paralela, durante estos años las coaliciones del valle del Huasco articulan oposiciones a proyectos tales como la empresa de alimentos Agrosuper, en la comuna de Freirina, y la Termoeléctrica Punta Alcalde, en la comuna de Huasco, fundamentalmente entre 2012 y 2013.

En este contexto es posible identificar que la coalición promotora dentro del sistema político formal —compuesta principalmente por ONG medioambientalistas tales como Chile Sustentable, Terram y Greenpeace, y algunos parlamentarios de la “bancada glaciar”— ha permanecido buscando, de manera constante, incidir en la redacción de la ley.

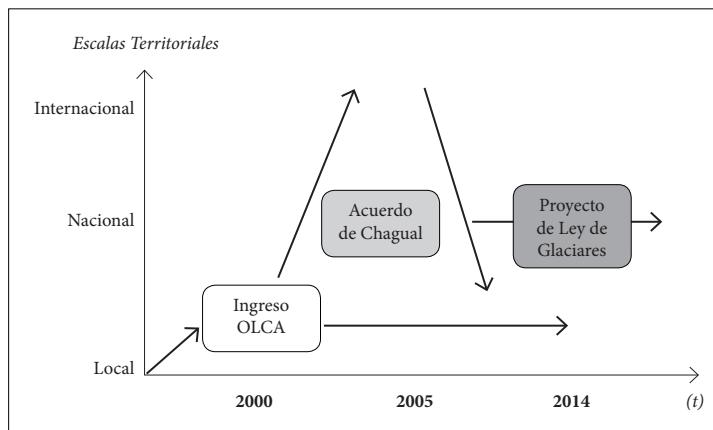
El proceso resulta difícilso, ya que las modificaciones sufridas en conceptos centrales en torno a la protección de glaciares hacen que el proyecto sea “muy débil”, según señala un informante clave del área ambiental, principalmente al no proteger los glaciares cercanos a las faenas mineras de las regiones III y IV del país. Este fenómeno ha provocado el debilitamiento de la coalición, tanto por

el tiempo transcurrido sin la obtención de victorias políticas como por la pérdida de conexión entre escalas territoriales y, por tanto, de capacidades y recursos de otros actores que participaron en etapas anteriores.

A nivel local, en tanto, se han continuado realizando protestas aisladas en contra de Pascua Lama, las cuales no han incidido en el Proyecto de Ley de Protección de Glaciares ni en la agenda comunicacional o política local. Por el contrario, a este nivel la agenda se ha transformado en un paradigma más amplio en torno a los abusos de las empresas y la complicidad del Estado.

En el gráfico 2 se pueden apreciar la trayectoria empírica de las coaliciones promotoras según la escala territorial y la temporalidad en que se desplegaron, que se puede contrastar con la trayectoria teórica que había sido presentada anteriormente. Se pueden observar los principales hitos políticos para cada una de las etapas, en donde el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, el Acuerdo de Chagual y el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Glaciares aparecen como los más significativos.

Gráfico 2. Trayecto empírico del conflicto local a la política pública



Fuente: elaboración propia.

El ingreso de OLCA marca la politización del conflicto, en términos del planteamiento de una estrategia de acción, y no sólo de un malestar, en tanto que el Acuerdo de Chagual contribuye a situar el conflicto y el control de la agenda a escala nacional, lo cual derivará en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Protección de Glaciares. Este trayecto, en apariencia lineal, está entrelazado a escala local e internacional, al menos hasta el 2005. Luego, la segunda coalición opera a nivel nacional. El nivel internacional pierde gradualmente relevancia en

la coalición, mientras que en el nivel local se mantienen actores en oposición al proyecto, pero de manera esporádica, a través de manifestaciones en el espacio público y sin participación en las acciones de la coalición compuesta por actores políticos y técnicos del ámbito medioambiental.

Conclusión

Las últimas décadas se han caracterizado por la emergencia de conflictos socioambientales, cuyos resultados políticos apenas se comienzan a estudiar desde una perspectiva politológica. Las principales aproximaciones han sido hasta ahora de carácter geográfico, en donde se destacan las cargas ambientales que soportan los territorios y las comunidades que los habitan a partir de la instalación de proyectos de inversión, fundamentalmente mineros.

A partir de este diagnóstico se realizó un estudio de caso que buscó identificar la relación causal entre un conflicto socioambiental surgido a nivel local y el desarrollo de una agenda política nacional sobre la protección de glaciares, con el fin de explorar en este vacío teórico y empírico. El caso seleccionado fue el proyecto minero Pascua Lama, de la compañía Barrick Gold, por cuanto representa un ejemplo emblemático sin el cual no se habría discutido sobre la protección de glaciares en el país, ya que logró instalar el tema tanto en la agenda comunicacional como política durante un período prolongado.

La descripción de la trayectoria del conflicto a partir de una metodología mixta de investigación permite sostener que las transformaciones en una conformación de actores, denominada *coalición promotora*, constituyen el principal vínculo causal entre el conflicto y la agenda política nacional, ya que estas coaliciones permiten controlar la agenda en el tiempo, así como cambiar de escala territorial respecto a dónde se desarrolla la elaboración de las políticas. Es interesante notar que las coaliciones presentan características distintas a las movilizaciones sociales estudiadas durante las últimas décadas del siglo XX, puesto que una coalición puede estar conformada por una diversidad muy grande de actores con distintos intereses y motivaciones, que se ven articulados por un cuerpo de creencias en común lo suficientemente amplio y flexible para hacerlos parte de una sola coalición.

Se sostiene que estas transformaciones están marcadas por tres hitos fundamentales: el ingreso del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales en la coalición promotora de origen y alcance local; el Acuerdo de Chagual, realizado entre diversas ONG medioambientales y la candidata presidencial Michelle Bachelet; y el proceso de diseño del Proyecto de Ley de Protección de Glaciares propiamente tal, en donde participan tanto actores

técnico-políticos medioambientales como un conjunto de diputados comprometidos con esta agenda. Estos cambios de las coaliciones promotoras suponen la modificación de sus capacidades y recursos, coaliciones que van cambiando de acuerdo a los desafíos que enfrentan tanto en escalas territoriales como en temporalidades distintas.

Una agenda de investigación futura deberá considerar en su análisis acciones colectivas más amplias y dinámicas que las tradicionales movilizaciones sociales, así como causalidades entre variables que no se limiten a una escala territorial, puesto que la emergencia de procesos políticos que ocurren en contextos de conflictividad socioambiental produce resultados políticos con la potencialidad de incidir tanto en la agenda política local como en las políticas públicas a nivel nacional.

Referencias

1. Aliste, Enrique y Anahí Urquiza (eds.). 2010. *Medio ambiente y sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*. Santiago: Ril Editores. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300011>
2. Bebbington, Anthony (ed.). 2007. “Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras”. En *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, editado por Anthony Bebbington, 23-46. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
3. Bebbington, Anthony y Denise Humphreys. 2009. “Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú”. *Revista de Ciencias Sociales* 35: 117-128. <https://doi.org/10.17141/iconos.35.2009.371>
4. Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2014. *Process Tracing in the Social Sciences. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139858472>
5. Bourguignat, Mathilde y Sebastián Ramírez. 2006. “Pascua Lama: identidades y conflicto en la cordillera huascoaltina”, Tesis de licenciatura. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.
6. Bril, Tomás, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. “Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de Ciencia Política* 37 (3): 277-300.
7. Bueno, María del Pilar. 2014. “La política minera en la Argentina y el modelo extractivista”. *Foro Internacional* LIV (1): 106-130.
8. Cruz Rubio, César. 2011. “Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”. *Administración y Desarrollo* 39 (54): 99-118.
9. De la Garza, Rafael. 2011. “Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional”. *Revista Estudios Políticos* (22): 107-138.
10. Delamaza, Gonzalo, Antoine Maillet y Christian Martínez. 2017. “Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014)”. *European Review of Latin America and Caribbean Studies* 104: 23-46. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10173>

11. Delamaza, Gonzalo, Claudia Robles, Egon Montecinos y Carlos Ochsenius. 2012. “Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile pos-transicional. ¿Desafiando la política o recreando sus límites?”. *Revista Gestión y Políticas Públicas* 21 (1): 45-86.
12. Della Porta, Donatella y Sidney Tarrow (eds.). 2005. *Transnational Protest & Global Activism. People, Passion and Power*. Oxford: Rowman & Littlefield.
13. Dupuy, Claire y Charlotte Halpern. 2009. “Les politiques publiques face à leurs protestataires”. *Revue Française de Science Politique* 59 (4): 701-722. <https://doi.org/10.3917/rfsp.594.0701>
14. Folchi, Mauricio. 2010. “La gestación de la política ambiental minera antes de la ‘Revolución ambiental’ de los noventa”. En *Medio ambiente y sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*, editado por Enrique Aliste y Anahí Urquiza, 177-210. Santiago: Ril Editores.
15. Fuenzalida, Manuel, Rodolfo, Quiroz. 2012. “La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile”. *Polis, Revista Latinoamericana* 11 (31): 157-168. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000100009>
16. Geertz Clifford. 1973. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
17. George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press. <https://doi.org/10.1017/s0022381607080231>
18. Gerring, John. 2004. “What Is a Case Study and What Is It Good For?”. *American Political Science Review* 98 (2): 341-54. URL: <http://www.jstor.org/stable/4145316>
19. Inclán Oseguera, María. 2017. “A la sombra de Sidney Tarrow”. *Política y Gobierno* 24 (1): 189-212.
20. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). 2015. Mapa de conflictos socio ambientales en Chile 2015. <http://mapaconflictos.indh.cl/assets/pdf/libro-web-descargable.pdf>
21. Leff, Enrique. 2003. “La ecología política en América Latina: un campo en construcción”. *Revista de la Universidad Bolivariana* 5: 17-40. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922003000100003>
22. Luna, Diego, César Padrilla y Julián Alcayaga. 2004. *El exilio del cóndor. El Tratado minero entre Chile y Argentina*. Santiago: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
23. Martí, Salvador y Eduardo Silva. 2014. “Introducción: movilización y protesta en el mundo global e interconectado”. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* 105: 7-18.
24. Parsons, Wayne. 2010. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
25. Petrone, Facundo. 2009. “Estudios de Agenda Setting. Conceptos, metodologías y abordajes posibles”. Ponencia presentada en la 5^a Jornada de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigación Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
26. Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
27. Sabatier, Paul. 1998. “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”. *Journal of European Public Policy* 5 (1): 98-130.
28. Schaeffer, Colombina. 2017. “Democratizing the Flows of Democracy: Patagonia Sin Represas in the Awakening of Chile’s Civil Society”. En *Social Movements in*

- Chile. *Organization, Trajectories, and Political Consequences*, editado por Sofía Donoso y Marisa Von Bulow, 131-160. Nueva York: Palgrave Macmillan.
29. Stamm Caroline y Enrique Aliste. 2014. “El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales”. *Revista Faro* 2 (20): 66-78.
30. Subirats, Joan, Peter Knoepfle, Corrine Larrue y Frédéric Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
31. Tarrow Sidney y Doug McAdam. 2005. “Scale Shift in Transnational Contention”. En *Transnational Protest & Global Activism. People, Passion and Power*, editado por Donatella Della Porta y Sidney Tarrow, 121-149. Oxford: Rowman & Littlefield.
32. Urquidi, Leire. 2008. “Movimientos anti-mineros. El caso de Pascua Lama en Chile”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 8: 63-77.
33. Von Bulow, Marisa. 2013. “The Politics of Scale Shift and Coalition Building: The Case of the Brazilian Network for the Integration of the Peoples”. En *Transnational Activism and National Movements in Latin America: Bridging the Divide*, editado por Eduardo Silva, 56-79. Nueva York: Routledge.

— · —

Mauricio Cortez es Antropólogo Social por la Universidad Bolivariana (Chile) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Es profesor de la Universidad Tecnológica de Chile y de la Escuela Militar (Chile). Es investigador asistente del proyecto Fondecyt Regular “Lo que los conflictos producen” (nº 1151215). Se desempeña como consultor en materia de responsabilidad social empresarial, relacionamiento comunitario e innovación social en proyectos de inversión privados y públicos. mcl.mauricio@gmail.com

Antoine Maillet es doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile y Sciences Po (Francia). Es profesor asistente en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, investigador responsable del proyecto Fondecyt de Iniciación “Neoliberalismo Híbrido” (nº 11150120), coinvestigador del proyecto Fondecyt Regular “Lo que los conflictos producen” (nº 1151215) e investigador adjunto del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CONICYT/FONDAP/15130009). En 2017 publicó varios artículos, que dan cuenta de las distintas líneas de investigación que persigue: “Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia inter-presidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014)”. *Revista del CLAD* (67): 163-196, 2017; “Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014)”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (104): 23-46 (con Gonzalo Delamaza y Christian Martínez), 2017; y “Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de Ciencia Política* 37 (3): 659-684 (con Tomas Bril y Pierre-Louis Mayaux), 2018. antoinemaillet@iap.uchile.cl

