

Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?

Christian Martínez Neira*
Universidad de Los Lagos, Ceder
cgmart@gmail.com

Gonzalo Delamaza
Universidad de Los Lagos, Ceder
gonzalo.delamaza@ulagos.cl

A partir del análisis longitudinal de dos casos, se analiza el activismo étnico en coaliciones contenciosas contra la construcción de centrales hidroeléctricas en Chile. Nos preguntamos sobre el rendimiento de las coaliciones interétnicas y de las condiciones que lo hacen posible. Se propone un modelo de análisis multidimensional que busca establecer aquellos factores distintivos que podrían ayudar a explicar los resultados en uno y otro caso. Se concluye, que si bien el contexto político puede facilitar o limitar el desarrollo de cada caso, los factores más relevantes tienen que ver con la capacidad asociativa local, la construcción de un framing transversal, el apoyo o coincidencia con diversas instituciones públicas, y la identificación de una economía local alternativa al proyecto.

Palabras clave: coaliciones; interetnicidad; framing; estrategias; economías locales, centrales hidroeléctricas

Two cases are analyzed longitudinally to examine ethnic activism in contentious coalitions against the construction of hydroelectric plants in Chile. We want to assess the success of interethnic coalitions and the conditions that contribute to it. A multidimensional model is proposed that seeks to define specific factors that would help explain the results in each case. We conclude that, although the political context can facilitate or limit development in either case, the most relevant factors are related to the local associative capacity, construction of

* Expresamos nuestros agradecimientos a las agudas observaciones de los revisores, así como a Ximena Cuadra, Juan Pablo Paredes, y Antoine Maillet con quienes tuvimos un generoso intercambio de ideas, y a Marisela Pilquiman y Gabriel Cárdenas, quienes participaron del estudio de Neltume. A Eduardo Silva y Anthony Bebbington por sus sugerencias al proyecto y a Mario Diani por sus reflexiones sobre las coaliciones. Este artículo fue elaborado en el marco de los proyectos Fondecyt 1151215 y 1180496.

transversal framing, support by, or coincidence with, diverse public institutions, and identification of a local economy alternative to the project.

Keywords: coalitions; interethnic; framing; strategies; local economies; hydroelectric power plants

Presentación

En la última década ha habido gran interés en los estudiosos sobre Latinoamérica por abordar la profusión de conflictos territoriales que se han producido en el continente. La mayoría de estos conflictos han estado asociados a actividades mineras, energéticas y de infraestructura, que han tenido fuertes impactos en las comunidades locales y en el medio ambiente (Gudynas 2015; Bebbington y Bury 2014; Delamaza, Maillet y Martínez Neira 2017; Haarstad 2012). Sin embargo, por su complejidad y amplitud su abordaje ha sobrepasado las perspectivas exclusivamente ambientales, para plantearse desde una mirada más amplia de la economía política y de los movimientos sociales (Silva 2016; De la Fuente, Ricaldi y Saldomando 2017). En el sentido de la economía política se plantea la importancia de articular un análisis más global de la relación entre economía, las instituciones y los actores sociales (Saldomando 2017). Los conflictos estarían asociados a ciclos de expansión de la actividad económica que se engarzan con procesos institucionales y actorales que los facilitan y promueven. Por tanto, no sólo se trata de procesos exclusivamente económicos, sino de la relación entre empresas, sistema político e instituciones que fomentan determinados modelos de actividad económica, la toma restrictiva de decisiones públicas y privadas y la distribución desigual de la renta. Esta articulación habría sido posible por lo que Svampa (2013) ha denominado como el “consenso de los commodities” y Saldomando ha mencionado como el “pacto pro-extractivista” (2017). Es decir, la orientación extractivista de la economía y sus consecuencias tendrían su origen en un proceso de acuerdo entre el gran capital y las elites políticas nacionales e internacionales.

Por su parte, este proceso de expansión económica y de elitización en la toma de decisiones ha generado grandes movilizaciones de oposición tanto en países de altos niveles de ingreso (Estados Unidos, Canadá) como en aquellos de ingresos “medios” y bajos, como se caracteriza en general a Latinoamérica (Rice 2016). Si bien una buena parte de estas movilizaciones se han presentado como conflictos “locales”, muchos de ellos han escalado a niveles nacionales y transnacionales de acción (Silva 2016; Cortez y Maillet 2018). Lo que aquí se presenta es el análisis de un tipo específico de movilización y de sus implicancias en los resultados de las mismas. Si bien la literatura menciona que en gran parte de estos conflictos participan organizaciones y comunidades indígenas, poca atención se ha prestado a la naturaleza y dinámicas internas de las coaliciones interétnicas. Es decir, a los procesos de negociación, deliberación y de *framing* que se producen en coaliciones donde participan actores indígenas y no indígenas.

Pensamos que abordar este aspecto de la movilización nos podría dar luces sobre las complejidades de articulación y los resultados que producen estas coaliciones, donde los procesos deliberativos y de agencia no sólo se producen hacia el exterior del movimiento, sino también se

replican en su interior. Tendemos a pensar que en esta articulación interna se juega en gran medida las posibilidades de logro de la movilización, no sólo porque permite o limita la coherencia interna y la coordinación con otros, sino porque define la misma “fidelidad” con el movimiento y la “identidad” con los procesos de encuadre argumental y las estrategias. Si bien es esperable que estos aspectos produzcan tensión en cualquier coalición, en especial entre agentes nacionales y transnacionales, Bebbington habla de “fricciones” (Bebbington et al. 2007), lo son más relevantes en los casos de coaliciones interétnicas, en la medida que se produce una doble dinámica entre los clivajes de clase y etnicidad (Stavenhagen 1996; Yashar 2007; Martínez Neira 2008; Burguete Cal y Canto 2010). De aquí se pueden deducir una serie de preguntas sobre las dinámicas particulares que se producen en este tipo de coaliciones y sus efectos en los resultados. ¿En qué sentido, por ejemplo, hay un aporte diferencial de los grupos étnicos en cómo se estructuran este tipo de movilizaciones? ¿Cómo se negocia la participación de diversos actores en su interior? ¿Cómo se construyen los argumentos y las estrategias? Por supuesto que de trasfondo hay preguntas más amplias sobre los puntos de intersección entre argumentos de clase y argumentos exclusivamente étnicos y, también, sobre aquellos lugares donde ambos se distancian.

Pensamos que en la movilizaciones territoriales de corte ambiental, se pueden apreciar de mejor manera estas dinámicas de interacción toda vez que se trata de territorios donde hay población de diversos orígenes étnicos, o donde éstos se articulan con otros actores fuera del territorio. Nos preguntamos si la conformación de coaliciones contenciosas interétnicas en temas ambientales puede lograr mejores resultados de movilización y en qué condiciones ello se produce. En ese sentido, nosotros argumentamos que en casos de movilizaciones de corte ambiental es más factible la elaboración de *framing* que permitan confluir a actores indígenas y no indígenas, comunidades locales y ambientalistas, aunque sea con argumentos distintos. Este trabajo de “encuadre” no sólo podría facilitar la comunicación en un tema de alta valoración social, sino también, transversalizar la demanda, acordar con terceros y ajustar las estrategias de movilización. Sin embargo, esta confluencia no siempre se produce.

A este respecto, y como hipótesis más específica, sostenemos que la confluencia de actores en coaliciones interétnicas se alcanza si por lo menos se cumplen dos condiciones: a) la construcción de encuadres argumentales que tiendan a coincidir en un *master frame* que considere una alternativa de economía viable para las comunidades, que no puede darse por descontado; y b) la negociación de espacios de toma de decisiones donde los grupos indígenas se sientan protagonistas aún cuando muchas acciones sean organizadas por sus aliados. Por supuesto, los *outcomes* de una movilización tienen que considerar otros aspectos causales en juego (repertorios, estrategias, etcétera) o incluso de los contextos en los cuales se realizan, que van más allá de los propios movilizados (como oportunidades políticas, ciclos económicos), pero, sostenemos que si los dos aspectos que antes señalamos no están presentes, sus probabilidades de viabilidad interna y de logro externo se ven seriamente afectadas.

Los estudiosos de los *outcomes* se han concentrado en cómo los movimientos sociales y las acciones de protesta pueden producir cambios en distintos niveles, siendo los más estudiados aquellos

relativos a los resultados políticos y económicos (Giugni, Bosi y Uba 2013). La bibliografía ha puesto especial atención en analizar los mecanismos por medio de los cuales los actores logran producir cambios. Kolb (2007), por ejemplo, menciona cinco mecanismos: la protesta (*disruption*), influencia en la opinión pública (*public preferences*), el acceso al sistema político, judicial y la política internacional. Por su parte, Haunss (2009) propone considerar el *lobbying* y los mecanismos de presión económica. Todos estos aspectos están presentes en ambos casos de estudio, aunque nos concentraremos en la creación de vínculos entre actores y la discusión de los argumentos en juego.

En el presente estudio se consideran dos procesos contenciosos de movilización contra la construcción de centrales hidroeléctricas en Chile. El primero es Ralco en los años 90, que se construyó en el Alto Bío Bío a pesar de la oposición de las organizaciones indígenas. El segundo es Neltume en el 2000, el cual no pudo construirse y donde también hubo amplia oposición a ella. El primero se produjo en un contexto político e institucional restringido dado por la transición política a la democracia, el segundo se desarrolló cuando ya la democracia estaba consolidada y la opinión pública tenía mayor sensibilidad por temas ambientales y étnicos. Ambos casos involucran a comunidades y organizaciones mapuche, comunidades locales no mapuche, ambientalistas y ONGs, así como diversas instituciones del Estado. Se seleccionaron estos casos porque en ambos se constituyeron amplias coaliciones interétnicas en contra de proyectos hidroeléctricos, pero tuvieron resultados muy distintos, no sólo con respecto a los objetivos de la movilización, sino a la dinámica misma de la coalición.

Para abordar ambos casos se utilizaron herramientas tanto de la sociología política, como de la etnografía y la historia del presente. La primera pone énfasis en la relación entre capacidad de agencia, instituciones y aspectos más sistémicos; la segunda nos ayuda a describir las acciones y los significados que le dan sus protagonistas (Taylor y Bogdan 1986); y, finalmente, la tercera nos permite construir las cronologías de los aspectos relevantes de un proceso de movilización que se encuentra en desarrollo o donde todavía hay testimonios contemporáneos (Cuesta 1993). De esta manera, se procedió a realizar una cronología de cada conflicto a partir de las categorías que consideramos relevantes para nuestro análisis: contexto político; economía local; la relación entre actores locales y no locales, indígenas y no indígenas; las políticas desde las autoridades sectoriales (gobierno regional, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Corporación de Desarrollo Indígena); las estrategias y los argumentos en juego. Como hay una diferencia de temporalidad, el caso Ralco se describió a través fuentes bibliográficas y testimoniales secundarias, así como de documentación pública. En el caso de Neltume, además de lo anterior, se hicieron entrevistas a dirigentes de las comunidades mapuche, las organizaciones locales y a funcionarios públicos. En ambos casos se consideró la prensa y documentos de organizaciones. El análisis se realizó de manera cualitativa interpretativa a partir de ideas fuerzas y contraposición de opiniones.

Como el objetivo es analizar las condiciones que permiten conformar coaliciones interétnicas y sus resultados, y no tanto establecer una relación de causalidad única, no se aplicó estrictamente el enfoque del *process tracing* (Beach y Pedersen citado en Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017). Debido a lo limitado del espacio no se muestra una descripción en detalle de las distintas opiniones,

sino que se tratan de sintetizar en los temas más cruciales a partir de la cual elaboramos una hermenéutica doble (Giddens 1987). A continuación se señalan los principales conceptos teóricos en juego, para luego analizar las tensiones políticas e institucionales de situar el clivaje étnico, y finalmente proceder a presentar cada caso y elaborar una discusión de ellos.

Coaliciones, *framing* y repertorios

Cuando hablamos de coaliciones lo hacemos para señalar un tipo específico de acción colectiva, aquella que coordina la acción entre varias organizaciones donde cada cual puede mantener su identidad, pero se movilizan para apoyarse en un proceso reivindicativo (Diani 2015). La coalición sería una escala de participación intermedia entre el movimiento social y las organizaciones. Sin embargo, la diferencia con los movimientos sociales no sólo sería de escala, sino también del grado de identidad. Existen muchas definiciones de movimiento social, desde aquellos que lo reducen a la incorporación al proceso político de actores excluidos (Tilly citado en Diani 2015), hasta aquellos que lo entienden como una disputa por las “orientaciones generales de la sociedad” (Touraine 1995), pasando por aquellos que lo plantean como desafiantes a sus significados culturales (Melucci 1999). Diani (2015) ha planteado tres características de los movimientos sociales: incluyen redes densas de distribución de recursos, una definición de los límites y la existencia de una identidad colectiva. En ese sentido, un movimiento no se identifica con ninguna organización en particular y moviliza a quienes se sienten parte de “un esfuerzo colectivo”.

Las coaliciones tendrían una orientación más instrumental donde no necesariamente hay identidad compartida. Estas coaliciones actúan produciendo o utilizando las oportunidades políticas de sus contextos. Según Tarrow, con este concepto se refiere a los “recursos exteriores al grupo que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados pero que de ningún modo les pertenecen” (Tarrow 2004, 46). Por su parte, Goodwin y Jasper (1999, 30–41) cuestionan su pretendida estabilidad por medio de la idea de “estructura” y su preexistencia a la acción colectiva. En el fondo de esta diferencia está un posible sesgo institucionalista del cual se hace derivar la capacidad de agencia. Desde nuestro punto de vista las oportunidades políticas las entenderemos como todo cambio institucional o actoral que facilita una acción contenciosa. Muchas veces las acciones de unos actores crean las condiciones para la movilización de otros, o los propios actores crean sus propias situaciones favorables. Estas acciones pueden incluir desde las autoridades de gobierno, el poder judicial, el sistema político o diversos actores de la sociedad civil, así como factores económicos o situaciones internacionales.

La idea de *framing* o procesos de encuadre fue planteada inicialmente por Erving Goffman, quien señala que los marcos de comprensión orientan la interpretación de las acciones sociales, así como la realización de las actividades sociales (citado en Chihu 2010, 20). Los “marcos de alineamiento” serían un mecanismo que permite comprender los procesos de adhesión y participación en la movilización, conectando el nivel individual con los procesos colectivos (Snow et al. 1986). En términos comunicativos, tres serían sus funciones. Permiten seleccionar objetos o sucesos dentro de

una situación, destacando su gravedad o injusticia. También tienen una función de atribución, al señalar responsabilidades y concebir soluciones. Por último, permite articular y alinear un amplio conjunto de acontecimientos y experiencias (Chihu 2010, 25–26).

En términos de la agencia de los actores sociales, el encuadre implica esfuerzos estratégicos para formar entendimientos compartidos que "legitiman y motivan la acción colectiva" (McAdam, McCarthy y Zald 1999; Risley 2015). Estos encuadres permiten sintetizar argumentos tanto para los propios adherentes a un movimiento como para quienes son sus contrapartes o sus "públicos". Si bien se ha criticado el sesgo utilitarista de su uso (Cefaï 2001), es bastante evidente que los actores no sólo interpretan una situación y tratan de compartir ideas fuerza en términos de motivación para el propio grupo, sino también en términos de argumentos contra sus contrapartes. Con estos alineamientos los actores se validan así mismos y su causa como una reivindicación justa, y también intentan persuadir a otros actores y a las autoridades de lo mismo. Delamata (2017, 1) agrega un aspecto no considerado hasta ahora, y es que en las contiendas se producirían distintos "*frames* territoriales" que expresarían los intereses en juego. "Estos marcos interpretativos", nos dice Delamata, "dan contenido específico a lo que se entiende por (derecho al) ambiente y ponen de manifiesto la existencia de una variedad de intereses entre los afectados por el avance de uno u otro emprendimiento". En ese sentido, el trabajo de encuadre tiene un aspecto expresivo, pero también de acción comunicativa estratégica. Por eso que algunos actores, por ejemplo, se agrupan en torno a un "*master frame*" cuando desean situar su demanda en un contexto mayor de conflicto, como podrían ser los derechos humanos (Risley 2015).

Desde nuestra perspectiva, las estrategias de movilización y los repertorios son consecuencia de la definición del conflicto que hacen los actores (Touraine 1995). De ello se deriva la identificación de oponentes y posibles aliados. Los procesos de encuadre son un mecanismo por medio del cual los actores validan su acción y contraargumentan con terceros. Si bien las coaliciones pueden producir una identidad más discreta que un movimiento social, no quiere decir que no participen de procesos de encuadre interpretativo y argumental que finalmente debieran producir algún tipo de validación de la acción conjunta.

En casos interétnicos existe la tentación de dar por descontado el *framing* de los actores indígenas en torno a la "cultura" o sus modos de vida "alternativos". Con esto no queremos señalar que no existan culturas distintivas, como la mapuche, pero sí que sus contenidos, en la presentación pública, son resultado de arduos procesos de agenciamiento interno y externo. Siguiendo a Goffman, el clivaje étnico también se presenta en la escena pública. Esto significa seleccionar contenidos, actividades, performances, que los actores legítimamente consideran más adecuadas para sus procesos reivindicativos. Junto a ello, deben negociar con sus aliados no sólo los *framing*, sino las formas y los alcances de participación en la toma de decisiones, de tal manera que ellos se consideren primeros protagonistas de la acción compartida. A continuación analizaremos cómo se traduce el clivaje étnico en la participación política mapuche.

Sobre el clivaje étnico y la participación política mapuche

Como señala Stavenhagen (1996, 246–264), la estratificación étnica es el resultado de procesos históricos particulares que refleja una situación de colonialidad interna. Sin perjuicio de ello, detrás de esta estratificación también hay una estructura de clases. Esto se complejiza cuando el indígena ocupa varios tipos de relaciones socioeconómicas. De ello se deriva que no siempre haya coincidencia entre la conciencia étnica y la de clase. Ambas dependerán del grado de integración nacional y del grado de integración en la economía capitalista, según sea el caso. Por supuesto esto va a estar mediado en gran medida por la naturaleza de la “estructura corporativa de la comunidad indígena”. Lo relevante de lo planteado por Stavenhagen son dos cosas. Primero, es que sitúa lo indígena no sólo desde una perspectiva exclusivamente cultural, y, por el contrario, plantea el doble clivaje como un elemento central de la participación indígena en las sociedades nacionales. Segundo, que este doble clivaje es dinámico y diverso según la situación concreta de cada pueblo, el grado de desarrollo capitalista y, podríamos agregar, el grado de desarrollo del Estado. Si concordamos en ello, es esperable, entonces, que se puedan presentar a lo menos cuatro situaciones tipo. Una con fuerte identidad étnica y baja participación en la economía capitalista; otra con fuerte identidad étnica, pero con alta integración en la economía capitalista; una tercera donde la identidad étnica sea más discreta y su participación en el mercado sea limitada; y, finalmente, una donde coexista una baja identidad étnica con una alta integración a la economía. Todas las anteriores cruzadas por una fuerte o débil presencia del Estado.

Según el esquema anterior, pensamos que la sociedad mapuche se puede identificar con aquella donde confluyen una alta identidad étnica y una alta integración a la economía regional y nacional, en el contexto de un Estado con alto grado de institucionalización. Según Yashar, la “erosión de los regímenes de ciudadanía en América Latina desafió la autonomía local” de las comunidades (2007, 34). Este habría sido un efecto no esperado de la emergencia de los regímenes neoliberales en el continente, provocando la politización del clivaje étnico. La erosión de la “ciudadanía corporativa” de las comunidades y la organización local fue un efecto aparejado con el mayor control político local desde el Estado (Yashar 2007, 66). En ese sentido, la politización de la etnicidad sería el resultado de la defensa de la autonomía indígena. El ejemplo que da Yashar es justamente el de México, donde las reformas neoliberales desplazaron las orientaciones corporativistas de la economía agraria.

Según Araceli Burguete Cal y Canto (2010, 67), pensando también en la experiencia zapatista, se estaría construyendo un nuevo paradigma autonómico que cuestionaría el paradigma colonial, el paradigma asimilacionista o integracionista y el paradigma multicultural. Por supuesto si está pensando en los procesos internos del zapatismo seguramente tiene razón, pero con ello no da cuenta de dos situaciones cruciales. Primero, qué pasa cuando los contextos económicos, identitarios y estatales son distintos. Segundo, y lo más importante, cómo junto con generar procesos de politización interna, logra establecer espacios de negociación e influencia fuera de las comunidades movilizadas. Esto nos habla de la necesidad de considerar las variables institucionales de la política y cómo se articulan en ello la participación étnica (Van Cott 2005; Alcántara y Marenghi 2007).

Roberta Rice (2012, 4) nos dice que hay que considerar el carácter de las instituciones políticas y los patrones históricos de incorporación política popular de cada país. Señala que si bien muchos han buscado en el neoliberalismo la explicación a la nueva “emergencia” indígena, ello no explica los

distintos resultados en el continente. Señala que las movilizaciones radicales contra las reformas impopulares producidas por el neoliberalismo en Latinoamérica tienden a producirse donde no hay sistemas partidarios efectivos de incorporar a los sectores populares e indígenas y en los cuales los actores sociales se articulan a nuevas identidades colectivas más allá de las tradicionales de clase o sindicato. Así explica las fuertes movilizaciones en Ecuador y Bolivia, y la no ocurrencia de ello en Perú y en Chile. En estos últimos países, pese a la declinación de la participación basada en la clase, las agrupaciones indígenas no lograron reemplazarla por un nuevo “*master frame*” de protesta y la sociedad civil tendió a dividirse.

En otras palabras, Rice nos sugiere que hay que considerar con seriedad las distintas articulaciones con el sistema político de parte de los pueblos indígenas y el desafío de su participación institucional. En ese sentido, pareciera que la matriz política clásica de participación en Chile vía partidos políticos ha cambiado, pero sin implosionar el sistema político. Si antes los actores sociales se politizaban adhiriendo a identidades partidarias, ahora éstos se han autonomizado y negocian con los segundos desde esa posición (Garreton 2016). Lo que vemos en el caso mapuche es que esa autonomización fue más temprana que en otros actores sociales, a fines de 1980, y que ello explicaría su división con el proceso de transición política a la democracia (Martínez Neira y Rodríguez 2016). Pero también, ello podría ayudar a entender por qué en los 90 los mapuche tenían relaciones conflictivas con la institucionalidad estatal que dificultó sus negociaciones sobre la agenda y la institucionalidad indígena. Así también, que en la década siguiente, se hayan planteado nuevas formas de alianza e interlocución que antes habrían sido imposibles.

La construcción de la central hidroeléctrica Ralco

La construcción de la central hidroeléctrica Ralco fue parte de un proyecto más ambicioso impulsado por la empresa Endesa, en ese momento de capitales españoles, y que contemplaba la construcción de siete centrales hidroeléctricas en el sector cordillerano del Alto Bío Bío, en la zona centro sur de Chile. En este territorio se ubican siete comunidades pehuenche, que es la denominación local de los mapuche que habitan las tierras altas de la cordillera de los Andes. Junto a ellas hay presencia de algunos pequeños parceleros no mapuche que no representan más que el 15 por ciento de la población total (Molina y Correa 1998). Ya en el año 1990, el Ministerio de Economía había aprobado la instalación de la primera de estas centrales, Pangué, la que con una potencia instalada de 467 MW, comenzó a construirse en 1993 y fue terminada a fines de 1996. Si bien la idea inicial era seguir de inmediato con la construcción de la segunda central, en este caso Ralco, de 690 MW de potencia, fue dos años después que ello fue posible. Si bien en Pangué hubo oposición, visto desde el pueblo mapuche, sin lugar a dudas Ralco marca un antes y un después.

Para entender la manera diferente como respondió la sociedad civil local y extralocal ante la construcción de esta nueva central hidroeléctrica hay que considerar por lo menos tres situaciones. La primera es de naturaleza geográfica, Pangué se construyó en una zona más baja que Ralco y afectó directamente a parte de una sola comunidad mapuche. La segunda, tiene que ver con el contexto de

la transición chilena a la democracia (Garreton 2016; Delamaza 2016: 105). En 1990 asume el primer gobierno de centroizquierda luego de la dictadura de Pinochet. El compromiso de partidos políticos y organizaciones sociales fue el de evitar la conflictividad social que pudiera significar un retroceso autoritario. La tercera, se relaciona con la emergencia incipiente del tema ambiental en Chile. Hasta ese momento las centrales hidroeléctricas eran vistas como un signo del desarrollo nacional y las preocupaciones medioambientales o de los derechos indígenas recién se estaban instalando en la opinión pública. La política indígena jugará a dos bandas. Por una parte ofrecerá acuerdos con los indígenas afines políticamente a la coalición de gobierno, por otra, reprimirá legalmente al Consejo de Todas las Tierras (Toledo Llancaqueo 2007).

A lo anterior, se une el hecho que para 1993 todavía no estaba instalada la institucionalidad ambiental ni indígena en el país. La ley indígena n° 19.253 fue promulgada a fines de 1993, con la cual al año siguiente se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). Lo propio sucedió con la ley n° 19.300 de Bases del Medio Ambiente y que creó la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), la que fue promulgada en el año 1994.

En el contexto antes señalado, la oposición a la construcción de la central Ralco significó una fuerte presión para una institucionalidad que todavía no se había asentado. De hecho, la Conama recién tuvo su reglamento aprobado en el año 1997. Con todo, la empresa Endesa aceptó someterse a un proceso de evaluación ambiental y en 1995 convino un acuerdo de evaluación ambiental. Si bien inicialmente el proyecto contó con informes negativos de varios servicios públicos, el gobierno del presidente Frei presionó para que se aprobara el proyecto. Sin embargo, para su aprobación definitiva, el proyecto debía de contar también con la anuencia de la Conadi y de las familias pehuenche que serían relocalizadas. Según la ley indígena, la única manera como un particular podría acceder a tierras indígenas era por medio de la permuta de tierras de igual o mejor calidad y cantidad. Esas permutas tenían que ser aceptadas por las familias y luego validadas por el Consejo de la Conadi.

En cuanto a los actores movilizados contra el proyecto Ralco podemos distinguir cuatro grupos distintivos. En primer lugar las propias comunidades del Alto Bío Bío, cuya vocería inicial fue asumida por el *longko* Antolin Curriao. Se trata de comunidades campesinas con alto grado de pobreza que se dedican principalmente a la ganadería caprina y la recolección de temporada del fruto del pewen. En los años 90 no contaban con organizaciones fuertes que los representaran a excepción de la organización interna de cada comunidad. El segundo grupo estaba conformado por distintas organizaciones ambientalistas, de las cuales la más importante fue el Grupo Acción por el BíoBío (Gabb) dirigida por Juan Pablo Orrego. Este grupo contaba con el capital social y político para contactarse con redes ambientalistas internacionales, principalmente estadounidenses, así como con agencias internacionales y con la elite política local. El tercer grupo lo conformaron las organizaciones mapuche “nacionales” o generales. En esa época principalmente Admapu y el Consejo de Todas las Tierras (CTT), las cuales mostraban grandes rivalidades. Admapu había sido la gran organización mapuche de la década de 1980, pero pronto se dividió terminando siendo controlada por los militantes comunistas. El CTT tuvo su origen en Admapu, pero sus militantes cortaron todas sus militancias partidistas para asumir una postura mapuche autonomista. Finalmente, el cuarto grupo estaba

constituido por ONGs mapuche y no mapuche de Temuco, así como por funcionarios de Conadi o consejeros indígenas de esta misma organización.

Endesa creó la Fundación Pehuen como resultado de los compromisos que asumió con el proyecto Pangué. Esta fundación tuvo una muy mala evaluación de la Corporación Financiera Internacional (IFC), la cual había financiado una parte de la central Pangué. El informe de Theodore Downing, de 1996, señaló que Endesa no había incorporado cuatro de cinco puntos a los que se había comprometido (citado en Moraga 2001, 32). De los 535.000 dólares que había recibido en 1992, el 67% lo había gastado en gastos del propio programa, y el resto lo había dedicado a compras colectivas de bienes y a donativos de beneficencia. Con esto quedaba claro que Pangué no había cumplido con el acuerdo con IFC en torno a apoyar un desarrollo sustentable para las familias, su capacitación, el fortalecimiento de la identidad cultural y el suministro eléctrico (Namuncura 1999, 65–70). Por el contrario, los fondos se habían utilizado de manera discrecional en acciones asistenciales con la intención evidente de manipular el apoyo al proyecto. Entre 1995 y 1996 el Gabb presentó reclamaciones contra la IFC, el panel de expertos del Banco Mundial y otras instancias objetando el proceder de la primera (Moraga 2001, 33–34). Lo relevante de todo esto es que tanto el Banco Mundial, como la IFC, y luego otras agencias, retiraron todo financiamiento a Endesa, lo que presionó la viabilidad de la construcción de las siguientes centrales y demostró la capacidad de *lobby* de los grupos ambientalistas a nivel internacional. Así, Endesa se vio obligada a buscar un financiamiento alternativo.

Profesionales del ámbito de los derechos humanos, el medio ambientalismo y los derechos indígenas apoyaron y gestionaron una serie de recursos ante la propia Conama como ante los tribunales de Justicia. Esto se vio reforzado por la denuncia que hizo quien fuera contratada por la propia empresa para hacer el estudio antropológico. Verónica Tagle criticó la actuación de la Fundación Pehuen por hacer uso discrecional de los recursos para coaccionar a los comuneros (Baquedano 2004, 87). Sin perjuicio de ello, el Gobierno mantuvo su decisión de apoyar el proyecto Ralco. Esto puso en aprietos a los dirigentes mapuche que habían apoyado la creación de la ley indígena en acuerdo con la coalición de gobierno (Haughney 2006; Martínez Neira 2009). Con la creación de Conadi se habían integrado a su Consejo Nacional, por tanto por una parte eran miembros de la institución estatal y, por otra, se identificaban como dirigentes indígenas. Ellos se opusieron al proyecto Ralco. Por su parte, en 1997 la Conama le pidió mayores estudios a Endesa, cuyos informes fueron rechazados por la Conadi, incluyendo a su director, Mauricio Huenchulaf. La reacción del gobierno no se dejó esperar y le pidió la renuncia (Rice 2012, 111). Finalmente, Conama aprobó la propuesta de Endesa pero le hizo nuevas exigencias de protección ambiental y de apoyo a las comunidades pehuenche. Ese mismo año, Conadi declaró al Alto Bío Bío como “área de desarrollo indígena”.

El tema ahora se centró en las permutas, donde la mayoría de las familias aceptaron los términos propuestos por la empresa para su relocalización. Por supuesto en esto hubo presiones, manipulación y pagos irregulares (Latta 2005, 173). El punto es que sólo cuatro familias mantuvieron su negativa, lo cual limitó una de las herramientas más importantes de una movilización, su masividad. Este grupo estuvo liderado por las hermanas Quintremán, quienes se convirtieron en la cara visible de

la oposición al proyecto. Pese a ello, en 1998 se comenzó a construir la central sin tener aún solucionado el tema de las tierras. Para evitar que la empresa impusiera negociaciones privadas con las familias, Conadi estableció un sistema de audiencias para verificar el requisito de la libre voluntad de éstas y las compensaciones adecuadas. En esas circunstancias el Consejo de Conadi, conformado por dirigentes indígenas y funcionarios públicos, estaba dividido sobre la aprobación de las permutas. Como Domingo Namuncura, su nuevo director, y quien poseía el voto dirimente, le señaló a las autoridades de gobierno que él no las aprobaría, se decide su destitución el 6 de agosto de 1998. Tanto Namuncura como Huenchulaf eran mapuche con cierto prestigio en el movimiento mapuche. En enero del 2009, el nuevo director de Conadi, Rodrigo González, da curso a la aprobación de las permutas tratando de negociar mejores compensaciones para los comuneros (ARCIS 2000).

El Gabb junto a las hermanas Quitremán hicieron una fuerte ofensiva internacional que incluyó visitas a la sede de Endesa en España (Cuadra Montoya 2014). Una de las más relevantes de estas acciones fue la demanda presentada en el año 2002 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello obligó al gobierno a llegar a un acuerdo global sobre las familias y la política indígena, que incluyó aspectos como el reconocimiento constitucional, la aprobación del Convenio 169 de la OIT, la creación de un municipio en Alto Bío Bío y la participación de los pehuenche en el área de desarrollo indígena. Lo propio hizo Aucán Huilcamán, del Consejo de Todas las Tierras, quien en Naciones Unidas y otras instancias internacionales denunció la situación de las comunidades pehuenche. Como hemos señalado, Aucán generaba resquemor en otras organizaciones mapuche, pero también en los grupos ambientalistas, quienes lo veían como alguien que agudizaba el conflicto y no colaboraba con sus estrategias (Latta 2005, 174). De esto hablaremos más adelante en la discusión de resultados.

Por su parte, en el terreno hubo cortes de camino, marchas y caravanas de apoyo. Según Huilcamán, el gobierno debía asumir que está frente a un nuevo escenario, “el que no está conformado únicamente por las familias que se niegan a permutar sus tierras con Endesa, sino también por aquellos indirectamente afectados, a quienes se les ha incumplido el protocolo de acuerdo”.¹ Pese a estas movilizaciones, finalmente en febrero del 2003 se llegó a un principio de acuerdo con las últimas familias pehuenche, el cual es refrendado en septiembre del mismo año en el Palacio de la Moneda. “Un predio de 77 hectáreas en el fundo Porvenir y 200 millones de pesos para cada familia son los ejes del acuerdo que suscribieron hoy con Endesa las cuatro familias pehuenches que hasta hoy se negaban a permutar sus tierras para la construcción de la Central Hidroeléctrica de Ralco. (...) Las familias, representadas por Berta Quintremán, Mercedes y Rosario Huenteao, y Aurelia Marihuan llegaron cerca de las once de esta mañana hasta el palacio de La Moneda y suscribieron el convenio con el gerente general de la empresa eléctrica, Héctor López”.²

¹ *El Sur*, 10 de marzo 2002. <http://www.elsur.cl/>

² *La Nación*, 16 septiembre de 2003.

El proyecto hidroeléctrico Neltume

A partir del año 2007, la empresa trasnacional Endesa comienza a realizar los trámites legales a fin de conseguir la aprobación de su proyecto de central hidroeléctrica Neltume, en la comuna de Panguipulli, sur austral de Chile. El proyecto plantea la construcción de una central con una potencia instalada de 490 MW. Además, el proyecto considera un nuevo tendido eléctrico entre Neltume y la subestación Pullinque (INDH 2012).

La zona de impacto directo del proyecto se centra en la intervención y redirección del río Fui, así como en la construcción de un muro en el lago Neltume que subiría la cota de éste. El río Fui nace en el lago Pirihueico, a un costado de la localidad de Puerto Fui, luego recibe las aguas del estero Quebrada Honda para unirse con el río Neltume y desembocar en el lago Panguipulli. De esta manera, el área de impacto está fundamentalmente conformada por el valle del río Fui, que incluye las localidades de Puerto Fui, Neltume y Choshuenco, y los contornos del lago Neltume. En el valle Fui predomina la población no mapuche dedicada a actividades forestales, de lo que fue, en el gobierno de Allende, el Complejo Maderero Panguipulli (Bize Vivanco 2017). También, coexisten actividades turísticas de cabañas, camping y restaurantes de pequeños emprendedores locales, junto con el turismo de elite dado por la empresa Huilo Huilo. Por su parte, el entorno directo del lago Neltume lo ocupan tres comunidades mapuche: Manuel Curilef, Valeriano Cayicul y Juan Quintuman. Las familias de estas comunidades se dedican a la pequeña ganadería, la huerta, algunas labores artesanales y en los últimos decenios han comenzado a ofrecer modestos servicios turísticos tales como camping y cabañas. Por temporada, los hombres también acostumbran trabajar como obreros forestales u obreros en general.

El contexto político institucional de fines de la década del 2000 era muy distinto al de los años 90. La posttransición empezó a mostrar las limitaciones del contexto anterior, ya no había temor a una regresión autoritaria y la institucionalidad judicial y ambiental había asentado su autonomía y responsabilidad pública. En enero del 2010 se modificó la ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, creando el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), el cual pasaría a administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El movimiento ambientalista tenía nuevas caras y experiencia en distintos tipos de conflictos, siendo Patagonia Sin Represas el más masivo y estratégico de ellos (Romero Toledo, Romero Aravena y Toledo Olivares, 2009; Silva, 2016). Esto afianzó la protección ambiental como unos de los temas más importantes de la agenda pública, junto con la educación y la salud. En el contexto regional, a fines del 2004, la muerte masiva de cisnes en los humedales de Valdivia generó un fuerte movimiento ambiental que logró posicionarse a nivel nacional. Valdivia es la capital de la región de Los Ríos, y Panguipulli es una de sus comunas cordilleranas. En el tema indígena en el 2009 se ratificó el Convenio 169 de la OIT y las cortes de justicia lo comenzaron a incorporar en su jurisprudencia.

Desde el año 2010, Endesa, junto con ingresar el proyecto al sistema de evaluación ambiental comienza a negociar con las comunidades locales, mapuche y no mapuche.³ Establece mesas

³ http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=5124693

negociadoras en cada localidad, por separado, así como en las comunidades mapuche. En las localidades de Puerto Fui, Neltume y Choshuenco la empresa ofreció becas parciales para los hijos que se encontrasen estudiando, un programa de mejoramiento de fachadas de las casas (para mostrarlas más turísticas) y un programa de apoyo al emprendimiento que básicamente consistía en la entrega de pequeños fondos para tales fines. Por ejemplo, a una dueña de un restaurante se le dio dinero para que comprara un horno.⁴ Ese mismo año se establecen mesas negociadoras por cada una de las comunidades mapuche, y al parecer sólo con la comunidad Juan Quintuman se llega a acuerdos. Por ejemplo, en un informe de la empresa se señala que en esta comunidad se harían mejoras de viviendas, construcción de un Galpón-Taller, construcción de un empalme eléctrico, una plaza de juegos infantiles en terrenos de la sede social, financiamiento de transporte para adultos mayores hacia Neltume para quienes concurren a recibir su pensión de vejez, entre otras.⁵

Las críticas al proyecto y proceder de la empresa no se dejaron esperar. Sobre el proyecto se mostró la preocupación que el desviar las aguas del río Fui hacia el lago Neltume podría dejar al primero sin agua, sobretodo en período estival. Muchos de los camping y cabañas que existen en el sector se han instalado en sus laderas.⁶ Por su parte, el principal argumento de las comunidades mapuche para oponerse al proyecto fue que se inundaría un sitio sagrado, un *ngillatubue*, lugar donde se realizan las rogativas anuales entre comunidades del sector. Luego se agregó que el mismo lago era sagrado por vivir ahí seres espirituales según su tradición cultural. También se señaló que el aumento de la cota del lago podría terminar con la rica flora local, en especial en los pantanos o *menoko*. Si bien el turismo a comienzos de la década del 2000 no estaba muy desarrollado en las comunidades mapuche, en aquellas que colindaban hacia el valle del Fui, como la comunidad Valeriano Callicul, sí tenían ese tipo de actividades. Incluso, inicialmente el dueño del centro turístico de Huilo Huilo mostró también su oposición. Por eso que la preocupación por el impacto en la actividad turística era compartida tanto por mapuche como por no mapuche. Pero aún en términos más generales, se produjo un claro consenso en torno a la protección ambiental, aunque con argumentos distintos. Para unos era un tema cultural, para otros económico, y, también, para algunos se trataba de un asunto netamente ambiental.

En las tres comunidades mapuche no hubo acuerdo en oponerse al proyecto, en especial en la comunidad Juan Quintuman, la que decidió por mayoría apoyarlo. Los argumentos eran que a ellos no les afectaría el alza de la cota del lago y que el proyecto traería fuentes de trabajo.⁷ Fruto de esas desavenencias, un grupo de familias se salió de la comunidad y decidió formar una nueva, la cual se llamó comunidad Inalafquen. En la comunidad Manuel Curilef no hubo esas tensiones, aunque en la comunidad Valeriano Callicul, su dirigente insistió que él “no se oponían al proyecto, sino a la forma como se había planteado”. Con todo, las comunidades Manuel Curilef, Valeriano Callicul e Inalafquen, mostraron su desacuerdo con el proyecto y pronto recibieron el apoyo de la organización mapuche

⁴ Entrevista a miembro de la Cámara de Comercio de Neltume, anónimo, mayo, 2017

⁵ SEIA 2010: cap. 11. http://seia.sea.gob.cl/elementosFisicos/enviados.php?id_documento=5135073&modo=iframe

⁶ La empresa para probar que la cota mínima que ofrecían era suficiente trasladaron a un reconocido kajaquista internacional para que se lanzara por el río Fui. Éste fue trasladado desde la Patagonia a la zona en helicóptero.

⁷ Entrevista a la vicepresidenta de la comunidad, mayo del 2017.

Parlamento de Koz Koz (PKK), con asiento en la capital comunal Panguipulli.⁸ El PKK es una organización mapuche de intermediación entre las comunidades y otros actores e instituciones. En estricto rigor no es un “parlamento” en el sentido de ser la instancia representativa de un territorio, pero sí una organización que tiene una agenda local sobre el desarrollo sustentable, los derechos indígenas y la participación local. Ellos trabajan mancomunadamente con la Red Ambientalista y el CEAM. La red es una organización local que se define de tipo ambientalista, aunque su origen se relaciona con algunos ex cuadros del MIR que participaron del Complejo Maderero Panguipulli en la década de los 70. El CEAM es un programa de la Universidad Austral de Valdivia sobre temas de medio ambiente. Sus miembros son profesionales universitarios relacionados con temas ambientales y de desarrollo sustentable. Sobre todo desde el CEAM se ha promovido el desarrollo turístico “de base comunitaria” en las comunidades mapuche, como un mecanismo alternativo de desarrollo local.

Por su parte, las localidades no mapuche del valle del Fui no mostraron mayor organización, aunque existían “cámaras de comercio” y Juntas de Vecinos como instancias organizativas de cada localidad. Como actores relevantes a nivel local estaba la empresa turística Huilo Huilo y su Fundación Huilo Huilo, la cual ofrece talleres de capacitación en artesanías, turismo y vías de comercialización en comunidades mapuche como en las localidades no mapuche. También, es indudable que la primera es una fuente de empleo para los jóvenes del área. El Municipio de Panguipulli está presente con sus diversos programas de salud, educación, desarrollo social y emprendimiento. Muchos de los programas gubernamentales son administrados por el Municipio, a excepción del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), que trabaja directamente con las comunidades locales mapuche y no mapuche. El Municipio es una instancia muy relevante a nivel local en Chile, y en Panguipulli no es la excepción. Tanto así, que dirigentes de la comunidad Inalafquen le pidieron expresamente al alcalde que señalara si apoyaba o no el proyecto hidroeléctrico. El alcalde Aravena, aún siendo de derecha, dijo que lo rechazaba, aunque su aprobación no pasaba por el Municipio sino por el SEA. Pero para los dirigentes era importante este apoyo simbólico. Consultada la presidenta de la asociación de turismo de Panguipulli, Christiane Stein, a este respecto, señaló que el proyecto podía afectar la vocación turística que tenía la comuna y en ese sentido no sólo afectaba a la localidad de Neltume. La misma opinión compartían algunos concejales y funcionarios públicos de Panguipulli.⁹

En enero de 2011, la Municipalidad de Panguipulli mediante oficio al SEA solicita numerosas aclaraciones a la descripción del proyecto, a la línea de base, a la predicción y evaluación de impactos y situaciones de riesgo, a su Plan de medidas de mitigación, reparación y/o compensación. En sus aspectos centrales se menciona que no existe relación del proyecto con los planes y programas tanto regionales como comunales (Ficha del proyecto, Oficio Pronunciamiento Municipalidad, SEIA).¹⁰

A nivel regional (con asiento en Valdivia) numerosos organismos públicos estipularon observaciones al proyecto original. Por ejemplo, el Servicio Agrícola Ganadero, Región de Los Ríos,

⁸ Entrevistas a los dirigentes de estas comunidades Armando Altamirano, Ariel Catrilaf y Armando Marcial, mayo 2017.

⁹ Entrevista, mayo del 2017.

¹⁰ Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=5268369>

señaló que el Estudio presentado por la Empresa no dice cómo se hace cargo el titular del proyecto de respetar la condición de Reserva de la Biosfera “Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes” al intervenir áreas consideradas buffer. Que también debe informar respecto a como se verá afectada la presencia de la especie huillín (*Lontra provocax*), producto de la alteración que provocará el proyecto sobre el río Fui. Informar en relación a cómo se afectarán las especies de anfibios presentes en el río Fui, como resultado de la disminución de los caudales de este.¹¹

El año 2012, en reunión de dirigentes de la comunidad Inalafquen con Sebastián Vergara, encargado de Relaciones Comunitarias de Endesa/Enel,¹² este “reconoce que no ha incluido a todas las comunidades directamente afectadas”, además, reconoce no haber tratado temas importantes que afectan a la comunidad como por ejemplo el traslado del espacio ceremonial, acción que es necesaria para que el proyecto sea llevado a cabo.

Los opositores al proyecto organizaron una serie de actividades para llamar la atención de autoridades y la comunidad local. Promovieron la navegación “ancestral” del lago Neltume por medio de una canoa “tradicional”, hicieron marchas pacíficas en Panguipulli e incluso una en el mismo valle Fui. Jorge Hueque, líder del PKK, viajó con apoyo de grupos ambientalistas a Madrid y Roma, donde protestó contra las casas matrices de la hidroeléctrica. Incluso en España le compraron unas acciones de Endesa/Enel para que pudiera intervenir en una reunión de accionistas. Al final sólo pudo hablar cinco minutos, pero el hecho político ya se había logrado. El periplo terminó en el Parlamento Europeo.¹³

En diciembre del 2013, el SEA de Los Ríos, suspende la puesta en marcha del proyecto para que termine de realizarse la consulta indígena exigible según el Convenio 169 de OIT. Los dirigentes indígenas manifestaron la existencia de “desconfianza de las comunidades locales en la consulta por los malos manejos y malas prácticas”.¹⁴ Es decir, se reclama que la consulta no se estaría realizando de acuerdo a los protocolos establecidos, por lo que se presentaron sendos recursos en la Corte de Apelaciones y luego en la Corte Suprema. Entre medio, el 7 de marzo del 2014, los opositores al proyecto recibieron un espaldarazo del Ministerio de Economía, quien nombró el área como Zona de Interés Turístico (ZOIT). Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Suprema, en septiembre del 2014, rechazó el recurso de protección presentado por los opositores al proyecto. La respuesta no se dejó esperar, y éstos llamaron a boicotear la consulta.

Clave resultó para el proyecto la resolución del 24 juzgado civil de Santiago, el cual revocó los derechos de Agua de Endesa/Enel. En los argumentos se señala que en “los derechos para usar las

¹¹ SAG (2011). Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Central Hidroeléctrica Neltume”. Rescatado de <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=5267743> (Consultado el 22/01/2018)

¹² Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Cz-9aNTTuuU&feature=youtu.be>

¹³ Entrevista de Marisela Pilquiman a Jorge Hueque, julio 2017.

¹⁴ Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2013/12/04/comunidades-indigenas-rechazan-consulta-de-endesa-proyecto-neltume/>

aguas del lago Pihueico, otorgados por la Dirección General de Aguas, hubo vicios en el procedimiento”. Este fue el argumento jurídico que definitivamente sepultó el proyecto Neltume.¹⁵

Finalmente, en diciembre de 2015, el señor Valter Moro, representante legal de Empresa Nacional de Electricidad S.A. ENDESA, a través de una carta dirigida al SEA, “solicita retirar del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto ‘Central Hidroeléctrica Neltume’”. En tanto, que por carta N° 29/2017, del 27 de marzo de 2017, emitida por el mismo señor Moro, manifiesta la voluntad de retirar del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Línea de Alta Tensión S/E Neltume Pullinque”.¹⁶

Discusión de los casos

El análisis del contexto político lo podríamos descomponer en tres ámbitos relevantes: la agenda pública, la institucionalidad general y sectorial, las acciones del Gobierno. Es bastante evidente que el contexto de la transición política a la democracia en Chile fue diferente a lo que sucedió quince años después. La transición fue una época de restricciones institucionales y políticas con un general Pinochet en la Comandancia del Ejército y luego en el Parlamento, incluyendo senadores designados por las fuerzas armadas. En ese marco hubo un acuerdo explícito entre los partidos de centroizquierda y las organizaciones sociales de evitar mayores alteraciones públicas, posponiendo muchas de sus demandas. En ese sentido, en los años 90, los mapuche agrupados en el Consejo de Todas las Tierras fueron los únicos que se movilizaron de manera contestataria al Gobierno. Y de hecho, les valió ser procesados por ley de seguridad interior del Estado por el gobierno de Patricio Aylwin (Toledo Llancaqueo 2007; Martínez Neira 2009). Por su parte, la dictadura se había caracterizado por la implantación a ultranza de un modelo neoliberal ampliamente excluyente que se había traducido en unos indicadores de pobreza que alcanzaron al 45 por ciento de la población. De esta manera, la dictadura no sólo se identificaba con el autoritarismo, sino también con la pobreza. Es por este motivo que uno de los primeros objetivos de los gobiernos democráticos fue asegurar la “governabilidad” y bajar las tasas de pobreza (Meller 1997). Se comprenderá entonces que la agenda pública no estaba orientada a temas medio ambientales, sino, por el contrario, a elevar los niveles de inversión privada a objeto de generar plazas de trabajo y financiar los programas sociales.

Por su parte, la institucionalidad ambiental e indígena recién se establecería a mediados de esa década, lo cual por cierto implicó diseños bastante restrictivos y permeables a la autoridad política (Toledo Llancaqueo 2007; Bengoa 2009; Vergara, Gundermann y Foerster 2014). Por último, la actitud de los gobiernos de Eduardo Frei y de Ricardo Lagos no difirieron mucho en cuanto a impulsar la

¹⁵ López, Carlos (18 de noviembre 2014). Agrupaciones ambientales celebran anulación de derechos de agua a Endesa por central Neltume. Biobiochile.cl. Rescatado de: <http://www.biobiochile.cl/noticias/2014/11/18/agrupaciones-ambientales-celebran-anulacion-de-derechos-de-agua-a-endesa-por-central-neltume.shtml>

¹⁶ Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=2132282707>

inversión. El primero intervino explícitamente para aprobar el proyecto Ralco (Figueroa Fagandini 2011), el segundo favoreció un acuerdo con las últimas familias que se oponían a las permutas ofreciendo compensaciones a costa del erario nacional (Larraín 2004).

Si bien en ambos casos se trata de proyectos hidroeléctricos en territorios con población indígena, se pueden identificar diferencias entre uno y otro. En el caso del Alto Bío Bío, los afectados y el foco de movilización se centró en las comunidades de los valles del Queuco y del Bío Bío, aún cuando había una pequeña población no indígena. En cambio en Neltume, claramente se trataba de un territorio interétnico, donde incluso los mapuche son minoría en gran parte de él. Si bien la imagen proyectada por los activistas y los medios de comunicación asociaba el conflicto casi exclusivamente con comunidades mapuche, lo cierto es que también había otros afectados no indígenas. Aquellos que vivían en el valle del río Fui, y aquellos que vivían en Panguipulli (o incluso en la Región), quienes también se sentían perjudicados con el proyecto. Esta particular configuración de actores hizo que los ámbitos de discusión e incidencia se ampliaran social, política e institucionalmente.

Pero también hay otra diferencia entre los dos casos. La actividad económica asociada con las comunidades pehuenche fue entendida como un modo de vida tradicional que estaba en peligro, en este caso el uso de ganadería y recolección del fruto del pewen con tierras de veranadas e invernadas. Esto podría entregar un argumento fuerte para quienes quisieran hablar en términos culturales, pero no en términos económicos (cf. Moraga 2001, 38–40). Primero, porque ese modo de vida los mantenía en la pobreza, segundo, porque esas actividades, sobretodo la ganadería, competía con la protección del medio ambiente. El ganado caprino se come el sotobosque y los árboles jóvenes, impidiendo su crecimiento. Esto podría constituir una brecha entre los argumentos ambientalistas y los argumentos étnicos. En cambio, en el caso de Neltume, las actividades agrícolas y ganaderas a pequeña escala no alcanzaban a ser un peligro para los bosques, y, por el contrario, las actividades artesanales y turísticas se veían de manera complementaria entre mapuche y no mapuche, así como entre éstos y los grupos ambientalistas. Al turismo de elite se unía un cierto turismo popular y étnico que los hacía confluír en el ámbito económico. De hecho, de distinta manera, la Fundación Huilo Huilo, el Programa Bosque Modelo de Indap y las actividades del CEAM confluían en fortalecer las acciones de protección de la naturaleza al mismo tiempo de darles opciones de un aprovechamiento no invasivo. El CEAM introdujo el lema: “desarrollar el turismo para defender el territorio”, aunque no queda claro si muchos en realidad defendían el territorio para sustentar el turismo. Lo relevante a este respecto es la confluencia aunque sea con argumentos de base distintos.

Sobre los niveles de organización, en ninguno de los dos territorios existían organizaciones más amplias que el de las propias comunidades. Sin embargo, en Neltume, en el 2007, el mismo año que Endesa comienza sus gestiones en el territorio, se funda el Parlamento de Koz Koz. Esta organización toma el nombre del parlamento que se había realizado en la zona, en 1907 (Arellano Hoffman, Holzbauer y Kramer 2006). La organización se conformó con un pequeño *staff* que empezó a promover proyectos de intercambio productivo, capacitación y acceso a programas de economía alternativa. Para ello se asoció con asociaciones ambientalistas, centros universitarios y algunas ONGs. En Panguipulli lograron que se les cediera la antigua estación de trenes, el *trafkintuwe*, la cual

transformaron en su sede y un pequeño mercado para que las comunidades vendieran sus productos. Si bien no es propiamente una organización de representación de las comunidades de la comuna, pretende serlo y, en muchos casos, actúa en labores de mediación con la institucionalidad pública. La presencia del Parlamento de Koz Koz, sin duda fue un factor diferencial en la capacidad organizativa de las comunidades del lago Neltume y les permitió a éstas acceder a la capacidad de gestión, los profesionales y recursos económicos necesarios para su movilización.

Como hemos mostrado, en la movilización de las comunidades en Alto Bío Bío se contó con el apoyo de por lo menos tres tipos de actores extra locales que conformaron sus redes de acción. Los grupos ambientalistas que venían de Santiago y que se agruparon en torno al Gabb, las organizaciones mapuche como el Consejo de Todas las Tierras y lo que Foerster llamó la “sociedad civil mapuche” (Foerster 2002), compuesta por dirigentes mapuche que habían hecho pactos con la coalición de centroizquierda en el poder. A ellos se les podía visualizar en lo que quedaba de la organización Admapu, los funcionarios de Conadi, su Consejo y en algunas ONGs mapuche, como Trafkin, Tren Tren, Longko Kilapan y Newen. También en asociaciones de profesores y en ONGs regionales que trabajaban en comunidades mapuche. Todos ellos, de alguna manera comenzaron a disputarse la interlocución con las comunidades de Alto Bío Bío.

En un comienzo quien puso en la agenda nacional e internacional el tema de Ralco fue el Gabb, pero pronto comenzó a participar Aucán Huilcamán y el Consejo de Todas las Tierras, que tenía algunos partidarios en el sector. Aucán era resistido por las demás organizaciones mapuche que se sentían identificadas con el gobierno de centroizquierda. Pero, justamente por eso, éste tenía la libertad de cuestionar sus acciones. Además, Aucán era el único que en esa época participaba en el grupo de trabajo sobre pueblos indígenas de Naciones Unidas en Ginebra, lo cual le daba una visibilidad internacional que nadie más tenía. En cambio, como muestran distintos autores, los mapuche partidarios del gobierno se encontraban en una difícil encrucijada y los hacía ver con cierta ambigüedad debido al quiebre de la promesa democrática hecha en el Acuerdo de Imperial (Haughney 2006; Rodríguez y Carruthers 2008). Por una parte decían que apoyaban la lucha contra Ralco, pero por otra mantenía sus lealtades políticas e institucionales con el Gobierno. Es de suponer que para una parte importante de ellos, era difícil romper con éste, considerando el origen del proceso político democratizador de Chile que tenía sus raíces en la lucha mancomunada contra la dictadura. Si bien en el caso Neltume también vemos la participación de ambientalistas, centros de estudio y ONGs, la estructura de interlocución es muy distinta al constituirse el Parlamento de Koz Koz como un eficaz mediador con las organizaciones externas.

Algo que pocos quieren recordar es que en Ralco al final se produjo un divorcio entre los ambientalistas y los mapuche. En un campamento que se hizo en Alto Bío Bío para apoyar el movimiento, asistieron muchos ambientalistas de Santiago y otras ciudades, así como activistas mapuche. En la noche, una joven mujer (*lamnien*) mapuche que tenía linaje de sacerdotiza (*machi*), tuvo un sueño premonitorio (*perimuntun*). En trance empezó a hablar en mapudungun exigiendo que los *huinca* (los no mapuche o extranjeros) se fueran del lugar. Que eran tierras mapuche. Esa noche hubo golpes y muchos tomaron sus automóviles y huyeron despavoridos. Si bien esto puede ser anecdótico,

muestra las tensiones entre los ambientalistas de clase media alta y los mapuche que, al parecer, se sentían desplazados.

Manuel Baquedano, un ambientalista del Instituto de Ecología Política, menciona dos hechos donde claramente se mostraron estas tensiones. Una es la recién señalada ocurrida el 11 y 12 de octubre de 1996. El Gabb deseaba repetir un exitoso encuentro femenino organizado en 1992 en el Alto Bío Bío. Entonces alguien propuso organizar un “gran ngillatun” (ceremonia de rogativa comunitaria) “internacional”. Baquedano reconoce que “no fuimos capaces de predecir que varios visitantes no tomarían en serio la ceremonia indígena” (Baquedano 2004, 118). Por supuesto, que en este “ngillatour”, como lo bautizó la prensa, algunos no cuidaron las formas, pero ¿a qué organización ambientalista se le ocurre organizar una ceremonia ancestral, que por lo demás se hace según las normas de cada comunidad? Esto demuestra un desconocimiento completo de los interlocutores y “aliados”.

Un segundo hecho que mostró lo trizadas que estaban las relaciones entre unos y otros sucedió el 9 de diciembre de 1998. Juan Pablo Orrego, líder del Gabb, viajó junto a Nicolasa Quintremán y Sara Imilmaqui a España, Alemania, Holanda, Noruega y Suecia. En este último país, se le otorgó a Orrego el premio Right Livelihood Foundation. En esa ocasión, un grupo de mapuches que asistió a la actividad “abuchearon al galardonado y a sus acompañantes”, generando gran consternación. Según Baquedano se trataría de gente cercana al CTT (2004, 141). Al parecer, las disputas entre el Gabb y el CTT no daban tregua.

Los actores institucionales tuvieron claras diferencias en un caso y otro. Si bien en el Alto Bío Bío en la Conama como en Conadi hubo oposición al proyecto, ambas instituciones fueron intervenidas por el Gobierno. En el caso de Conama, el informe de 1996 era claramente opuesto al proyecto, pero su directora, Vivianne Blanlot, obligó a sus funcionarios a cambiarlo. En el caso de Conadi, su Consejo está formado por representantes de servicios públicos, así como por representantes indígenas. Estos últimos, se opusieron a las permutas, con lo cual se producía un empate interno que sólo podía ser dirimido por su director. Como éstos también se opusieron a las permutas, el Gobierno destituyó primero a Mauricio Huenchulaf y luego a Domingo Namuncura. El Municipio de Santa Bárbara, del cual dependía el Alto Bío Bío estuvo totalmente ausente del conflicto.

Por el contrario, en Neltume, se pudo observar cómo el municipio había manifestado sus aprehensiones a los organismos competentes, así como lo hicieron una serie de servicios públicos, incluida la Intendencia.¹⁷ En la misma Intendencia (Gobernación) regional se le manifestó a los directivos de la empresa que cualquier solución pasaba por ponerse de acuerdo con las comunidades.¹⁸ De todas maneras, ellos visualizaban que era difícil la aprobación de este proyecto por dos razones. Primero, porque la región tenía una fuerte vocación ambiental por sus lagos, montañas y ríos. Esto era parte de la agenda regional y la ciudadanía tenía un amplio compromiso con el tema ambiental, en

¹⁷ Ordinario n° 1342, del 14 de mayo del 2012. Gobierno Regional de Los Ríos (2012). Pronunciamiento sobre central Hidroeléctrica Neltume. http://seia.sea.gob.cl/archivos/c46_GORE.pdf

¹⁸ Entrevista al exIntendente regional Egon Montecino, septiembre del 2017.

especial, después de la muerte de los cisnes en el río Valdivia. Por otra parte, la comuna de Panguipulli había definido una estrategia de desarrollo en torno al turismo, por lo que había muchos otros actores (no mapuche) que también estaban interesados en que no se afectara el patrimonio natural de la zona. Llama la atención que en las localidades del valle del Fui, la gente no haya manifestado públicamente su oposición al proyecto. Por supuesto había miedo a perder las regalías que ofrecía la empresa, pero es bastante evidente que muchos temían que la intervención del río Fui y del lago Neltume podría significar un menoscabo para sus actividades económicas en el ámbito del turismo y los servicios.¹⁹

Lo anterior tiene mucha relación con los procesos de encuadre o *framing* (Snow et al. 1986), que es cómo los actores van acotando los argumentos válidos para el movimiento. Por supuesto, en un movimiento no todos piensan igual, por el contrario, se produce un proceso de ajuste que busca compatibilizar distintos argumentos e intereses en juego. Por esto Melucci habla de que la acción colectiva es multipolar. Es decir, nunca es unánime y habrá personas que enfatizarán un aspecto u otro, constituyendo un campo de conflicto. “Su identidad”, nos dice, “no es un dato o una esencia, sino el resultado de intercambios, negociaciones, decisiones y conflictos entre diversos actores” (Melucci 1999, 12). Es la definición del conflicto lo que define las identidades, tanto propias como de los oponentes, nos recordará Touraine (1995, 249).

En el caso de Ralco, y en general en los temas indígenas, se corre el riesgo de pensar que ambientalismo e indigenismo son lo mismo. En este caso, es evidente que ambos grupos estaban contra la intervención del Alto Bío Bío, aunque por razones distintas. Unos porque se trata de una de las reservas de bosque nativo de clima frío más septentrionales del hemisferio sur. Otros, porque estaban defendiendo lugares sagrados o un estilo de vida. Otros, simplemente porque consideraban injusta la intervención de un territorio indígena. En este caso, estos *framing* se correlacionaron con actores específicos. De esta manera, nadie se interesó mucho en preguntarles a los propios pehuenche, los cuales, en la práctica, terminaron negociando solos en condiciones claramente desventajosas. Por supuesto en la aceptación de las permutas hubo manipulación de parte de la empresa, presiones y se les hicieron falsas promesas. Pero es bastante evidente que mientras unos decían no a Ralco, en el lugar se estaban realizando negociaciones locales. “Así, Nicolasa Quintremán negó hoy que hubiera sido presionada para firmar la permuta de sus tierras, e insistió en que fue su decisión personal llegar a acuerdo. Así contestó a una dirigente de la organización indígena Mapu Domuche Newén, Sara Inilmaqui, quien había afirmado la supuesta existencia de tales presiones. A su lado, la werkén Carmen Paine amenazó con emprender acciones legales contra Inilmaqui debido a las imputaciones de haber participado en las supuestas presiones”.²⁰ En otra entrevista, Nicolasa Quintremán dirá que “la dejaron sola” y que la engañaron, pues “los juicios estaban perdidos”. A Pablo Orrego y el abogado Roberto Celedón los “acusó de viajar por el mundo recolectando dinero en su nombre y el de su hermana, del cual no he visto ningún peso, como tampoco del premio que Orrego recibió por mi causa” (Baquedano 2004, 182).

¹⁹ Entrevista a pequeños prestadores de servicios turísticos de Neltume que pidieron anonimato, mayo 2017.

²⁰ “Ralco: Nicolasa descarta presiones y Berta niega ser ‘traidora’” Centro de Documentación Mapuche. 6 febrero 2003. <http://www.mapuche.info/news/mostrad030206.html>

En cuanto a las estrategias, en ambos casos hubo campañas de difusión, marchas en las calles de Temuco y de Panguipulli, actos culturales, acciones judiciales y *lobby* con instituciones y empresas. Pero la forma cómo ellas se hicieron fueron bastante diferentes. En el caso de Ralco hubo mucho *lobby* y campañas internacionales contra Endesa, pero no hay antecedentes que señalen que los dirigentes mapuche tuvieran algún control sobre ellas. Lo mismo con las acciones judiciales. También es posible que, en esa época, tampoco hayan tenido la capacidad de hacerlo. Por el contrario, en el caso de Neltume nos queda la impresión que los dirigentes de las comunidades mapuche pudieron tener mayor incidencia en las estrategias a seguir en la medida que quienes las controlaban eran organizaciones locales con los cuales tenían estrechas relaciones. En esto puede que haya influido que a comienzos de los años 90 las organizaciones mapuche no tenían experiencia en este tipo de conflictos y en el Alto Bío Bío no hubiese una organización local de las comunidades que permitiera coordinar las conversaciones y acciones de unos y otros.

En ambos casos hubo diferencias internas. En Alto Bío Bío la mayoría de las familias aceptó las permutas, quedando sólo cuatro en oposición. Esto obviamente debilitó la movilización, pues al final todo dependía de ellas. En Neltume, sólo la comunidad Juan Quintuman se dividió en torno al proyecto, pero esto pareciera que no influyó decisivamente en la oposición a éste. Quizás hay un aspecto que fue bastante decisivo a la hora de mantener la unidad. En el caso de Neltume, las organizaciones mapuche si bien se relacionaron con ambientalistas y activistas de derechos humanos, lograron mantener un cierto control sobre ellos en lo relativo al conflicto.

En Alto Bío Bío, no sólo las comunidades desconocían muchos aspectos de la campaña contra la represa, sino que lo mismo sucedía con las demás organizaciones mapuche que apoyaban desde Temuco. Estas al final también reclamaron el papel subordinado que tenían de los grupos ambientales como el Gabb. Además, mantuvieron sus disputas entre ellas, en especial con el Consejo de Todas las Tierras, lo que confundió y generó discusiones en las comunidades locales. Incluso en el plano legal, al final se vieron enfrentadas dos estrategias, la de Roberto Celedón que buscó una “solución integral” que incluyera dentro de las compensaciones aspectos de política pública como la creación de la comuna de Alto Bío Bío y el reconocimiento constitucional. Y, la de Alex Aquevedo, quien propuso plantear una compensación tan alta que hiciera inviable el proyecto. Esta estrategia era claramente coherente con objetivos ambientalistas, pero pareciera que no tanto con las comunidades mapuche (Baquedano 2004, 187).

Conclusiones

El estudio comparativo de dos movilizaciones contra proyectos hidroeléctricos que incluyen actores indígenas y no indígenas en el sur de Chile nos puede dar luces sobre las dinámicas de movilización contenciosa en contextos interétnicos. Diversos investigadores han puesto énfasis en el estudio de las estrategias, la estructura de oportunidades políticas, las redes y los recursos de movilización, pero poca atención se ha prestado a las dinámicas internas de los actores movilizados, las tensiones en la construcción de *framing*, las relaciones locales y los procesos de intermediación y

vinculación con actores extralocales. La formación de coaliciones no es un proceso aproblemático, menos aún en contextos interétnicos.

Por supuesto, el contexto político se mostró relevante en el análisis de Ralco y Neltume. No cabe ninguna duda que en el segundo caso había condiciones políticas, institucionales y de agenda muy distintas a las de Ralco, y que ellas facilitaron la oposición a este proyecto. En la década del 2000 se hicieron cambios en la Constitución y en leyes sectoriales que permitieron dar por finalizada la transición a la democracia, se creó el Servicio de Evaluación Ambiental y proliferaron una serie de movimientos sociales que pusieron nuevos temas en la agenda, tales como educación, medio ambiente y derechos civiles en torno a la diversidad. Sobre todo esto último, fue generando un campo de experiencias que fortaleció a las organizaciones sociales y su autonomía. Lo mismo había sucedido en el ámbito indígena, donde si bien se habían polarizado las posiciones con la irrupción, en 1997, de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), que validó un repertorio violento, se hizo cada vez más difícil intervenir en territorios indígenas, en especial, mapuche. Más aún, la misma radicalización de la CAM, pudo ser entendida como una respuesta al quiebre de confianzas que generó el caso Ralco (Toledo Llancaqueo 2007; Carruthers y Rodríguez 2009; Martínez Neira 2009). Con todo, el contexto político e institucional no es suficiente para comprender la suerte de proyectos diferentes.

De acuerdo a los dos casos considerados, tendemos a pensar que la conformación local de las alianzas es clave para entender las demás dimensiones asociadas a una movilización contenciosa (oportunidades políticas, repertorios, redes, encuadre, etcétera). Y esto es así porque, a diferencia de algunos tipos de movilización ambiental, donde incluso puede que no haya comunidades locales directamente afectadas, en los casos donde participan indígenas siempre hay comunidades locales en juego. Pero no se trata sólo de la presencia de personas en el territorio, sino, por sobre todo, de un clivaje en torno a la autonomía y las relaciones de no subordinación con terceros, que en los casos con presencia indígena pasan a ser claves (Cuadra Montoya 2014b, 56). Lo importante de todo esto es que si se considera el clivaje antes señalado, podríamos pensar en coaliciones con indígenas más amplias, dando nuevas posibilidades de politización y agencia étnica.

Un segundo aspecto destacado que se puede colegir del análisis de estos casos es la importancia de la transversalidad de los *framing*. Una movilización se puede construir en torno a causas muy justas y justificables, pero ello no quiere decir que sean igualmente importantes para otros actores del territorio. En el caso Ralco, el tema ambiental era fundamental para los ambientalistas que venían de Santiago, pero no es tan claro que lo fuera de la misma manera o en las mismas circunstancias para las comunidades locales. Los argumentos ambientales y étnicos se solapaban, pero escondían una doble tensión: una por la definición y control del conflicto. Quizás ya no se trate del control de las orientaciones generales de la sociedad, como planteaba Touraine (1995), pero sí de un control más específico sobre el conflicto mismo. La otra, por los contenidos de clase en torno a la necesidad de trabajo y a las condiciones para trabajar que podría producir la relocalización o el empleo ofrecido por la empresa. El caso de Neltume fue completamente distinto a este respecto. Si bien había una diversidad de actores que por distintas razones rechazaban o tenían fuertes aprehensiones sobre el proyecto hidroeléctrico, lo que unió a las diferentes partes no fue el argumento, sino el objeto al que

refería el argumento. En este caso, la protección de la naturaleza de un territorio. Comunidades mapuche, pequeños y grandes empresarios turísticos, funcionarios locales y regionales, concordaban en ese punto aún cuando la elaboración de los argumentos enfatizara aspectos distintos (culturales, ambientales, seguridad, economía).

No es menos relevante a este respecto, la imbricación que se logró entre los argumentos de protección de la naturaleza (por distintas razones) y los argumentos de uso del espacio. Sobre todo los ambientalistas fueron muy hábiles en reunir estas dos dimensiones que generalmente se presentan de manera contrapuesta. Se protege la naturaleza, pero se puede hacer un uso económico no invasivo de ella. Y la vuelta del argumento, se puede hacer un uso no invasivo de la naturaleza para preservarla. Esta complejidad en el argumento permitió su transversalidad entre los distintos actores indígenas y no indígenas del territorio.

Esto nos deja enseñanzas teóricas más amplias, toda vez que los *framing* no sólo se elaboran en torno a valores abstractos, sino que necesitan un anclaje en las economías concretas de las comunidades indígenas y no indígenas. Habría que preguntarse si toda esta coordinación de la acción y confluencia en el objeto a proteger se habría logrado si no hubiera una economía alternativa en juego. De aquí se deriva la importancia de abordar estos casos con un estudio más amplio de la economía política local e identificación de argumentos e intereses. Esta economía local, como señala Delamata (2017), también produce “*frames* territoriales” que incluyen a actores que desbordan las coaliciones. En este caso, es evidente que las comunidades locales no indígenas también tenían intereses encontrados con el proyecto hidroeléctrico.

Finalmente, un tercer aspecto es que el *framing* puede ser compartido por la autoridad o los funcionarios públicos a distintos niveles. Como se ha observado en otros estudios, en Chile el Municipio es clave en el éxito de las movilizaciones territoriales no metropolitanas (Martínez Neira 2017). Esto está asociado a por lo menos tres cuestiones: el acceso a información, el uso de capacidades profesionales y el *lobby* político o con otras instancias estatales. De esta manera el Municipio puede actuar directamente o como intermediario con otras instancias públicas o privadas. En general, se ha visto que en las coaliciones que incluyen actores indígenas tienden a no considerar la participación del Municipio, lo cual es un problema en la medida que éste está asociado a la mayoría de los casos exitosos de movilización. Es cierto que en los primeros informes técnicos de la Conama sobre Ralco fueron contrarios al proyecto, pero la institución no logró imponerse a las presiones políticas del Gobierno. Por el contrario, la Intendencia de Concepción, el gobierno regional, poco hizo por apoyar a las comunidades y, por el contrario, trató que rápidamente se resolviera el tema de las permutas. En la misma Conadi, cuando hubo que votar las permutas, todos los servicios públicos se alinearon con el Gobierno y sólo se mantuvo la oposición de los Consejeros indígenas.

Por contraparte, en Neltume el Gobierno tomó una actitud prescindente del conflicto y, en distintos servicios públicos se plantearon serios reparos a la hidroeléctrica. En este caso la prescindencia jugó a favor de los movilizadores, a contrario de lo que había pasado en Ralco donde el Gobierno obligó, por lo menos a Conama, a alinear sus informes con la idea de aprobar el proyecto. No está claro si en el caso de Neltume se puede hablar de un “activismo estatal” o sólo de una

prescindencia técnica, pero es evidente que ello favoreció a quienes no estaban de acuerdo con el proyecto. Las mismas presentaciones del Municipio y otros servicios públicos al SEA lo demuestran.

Referencias

Alcántara, Manuel y Patricia Marenghi

- 2007 “Los partidos étnicos de América del Sur.” En *Pueblos indígenas y política en América Latina*, editado por Salvador Martí, 57–101. Barcelona: CIDOB. Cf.: http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Ponencia-Alcantara-Marenghi.pdf

ARCIS

- 2000 *El Proyecto Ralco de ENDESA en Chile: un caso de genocidio*. Santiago: Universidad ARCIS. <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/endesa/arcis.html>

Arellano Hoffman, Carmen, Hermann Holzbauer y Roswitha Kramer, ed.

- 2006 *En la Araucanía. El padre Sigifredo de Frauenbäust y el Parlamento mapuche de Coz Coz de 1907*. Frankfurt: Vervuert.

Baquedano, Manuel

- 2004 *La batalla de Ralco. De la electricidad sucia a la electricidad verde*. Santiago: Instituto de Ecología Política.

Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen

- 2013 *Process Tracing Method. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bebbington, Anthony et al.

- 2007 “Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador.” En *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*, editado por Anthony Bebbington. Lima, IEP-CEPES.

Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury

- 2014 *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.

Bengoa, José

- 2009 “El conflicto mapuche en Chile: indígenas, institucionalidad y relaciones interétnicas.” En *América indígena ante el siglo XXI*, editado por Julián López García y Manuel Gutiérrez Estévez, 109–142. Madrid, Siglo XXI.

Bize Vivanco, Cristóbal

- 2017 *El otoño de los raulíes. Poder popular en el Complejo Forestal y Maderero Panguipulli (Neltume, 1967-1973)*. Santiago, Tiempo Robado Editoras.

Bril-Mascarenhas, Tomás, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux

2017 “*Process Tracing*. Inducción, deducción e inferencia causal.” *Revista de Ciencia Política* (Chile), vol. 37, n° 3: 659–684.

Burguete Cal y Canto, Araceli

2010 “Autonomía, la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina.” En *La autonomía a debate*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Canto y Pablo Ortiz-T. Quito, Flacso.

Carruthers, David y Patricia Rodríguez

2009 “Mapuche Protest, Environmental Conflict, and Social Movement Linkage in Chile.” *Third World Quarterly*, 30 (4): 743–760,

Cefai, Daniel

2001 “Los marcos de acción colectiva. Definiciones y problemas.” En *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, editado por Ana Laura Natalucci, 49–79. La Plata: Al Margen, 2008.

Chihu, Aquiles

2010 *El framing del spot político*. México, D.F.: Porrúa.

Cortez, Mauricio y Antoine Maillet

2018 “Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile.” *Colombia Internacional*, n° 94 (abril–junio): 3–25.

Cuadra Montoya, Ximena

2014 “Nuevas estrategias de los movimientos indígenas contra el extractivismo en Chile.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 105: 141–163.

2014b “Pluralisme radical et décolonization dans les mobilisations autochtones face à l’industrie extractive: analyse de deux cas au Chili et au Québec.” Thèse de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montreal.

Cuesta, Josefina

1993 *Historia del presente*. Madrid: Eudema.

De la Fuente, Manuel, Tania Ricaldi y Angel Saldomando

2017 *Lógicas de desarrollo, extractivismo y cambio climático*. Cochabamba: CESU.

Delamata, Gabriela

2017 “Marcos de interpretación y coaliciones ambientalistas en tres sectores extractivos de recursos naturales.” 4to Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales FLACSO, Salamanca, España, 17 al 19 de julio.

Delamaza, Gonzalo

2016 “Sociedad civil, ciudadanía y movimiento social en el Chile de hoy.” En *La gran ruptura*, coordinado por Manuel Antonio Garretón, 109–131. Santiago: Lom.

- Delamaza, Gonzalo, Antoine Maillet y Christian Martínez Neira
2017 “Socio Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politization (2005–2014).” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104: 23–46.
- Diani, Mario
2015 “Revisando el concepto de movimiento social.” *Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales*, n° 9: 1–16.
- Figueroa Fagandini, F.
2011 “Chile, Ralco le cambió la vida a los pehuenches. Cómo se aprobó y qué pasó con los relocalizados.” *Nueva Mujer* 30 mayo.
- Foerster, Rolf
2002 “Sociedad mapuche y sociedad chilena: la deuda histórica.” *Polis*, n° 2.
- Garreton, Manuel Antonio
2016 “La ruptura entre política y sociedad. Una introducción.” En *La gran ruptura*, coordinado por Manuel Antonio Garreton. Santiago: Lom.
- Giddens, Anthony
1987 *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Giugni, Marco, Lorenzo Bosi y Katrin Uba
2013 “Outcomes of Social Movements and Protest Activities.” *Oxford Bibliographies in Political Sciences*. DOI 10.1093/OBO/ 9780199756223-0037
- Gudynas, Eduardo
2015 *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB.
- Haarstad, Håvard, ed.
2012 *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*. New York: Palgrave.
- Haughney, Diane
2006 *Neoliberal Economics, Democratic Transition, and Mapuche Demands for Rights in Chile*. Gainesville: University Press of Florida.
- Haunss, Sebastian
2009 Reseña de *Protest and Opportunities: The Political Outcomes of Social Movements* de Felix Kolb. *West European Politics* 32(3): 687–688.
- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos)
2012 *Mapa de conflictos socioambientales en Chile 2012*. Santiago.
- Kolb, Felix
2007 *Protest and Opportunities. The Political Outcomes of Social Movements*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Larraín, Sara

2004 “Las lecciones de Ralco.” *El Mostrador* 17 sept.

Latta, Alex

2005 “La política mapuche local en Chile. Las comunidades pehuenche del Alto Bío Bío.” *Revista LIDER*, año 10, vol. 13: 165–190.

Martínez Neira, Christian

2008 “¿Qué son los movimientos étnicos? Las categorías de igualación y de diferenciación.” En *Revisitar la etnicidad*, coordinado por Daniel Guitérrez Martínez y Helene Balslev Clausen, 71-82. México: Siglo XXI.

2009 “Transición a la democracia y proyecto étnico”. *Estudios Sociológicos*, Vol. 7, N° 80 (mayo-agosto): 595-618.

2017 “Algunas hipótesis sobre las configuraciones e incidencia de las coaliciones territoriales interétnicas en Chile, 2005-2014.” Conferencia COES, Viña del Mar.

Martínez Neira, Christian, y Patricia Rodríguez

2016 “Partisan Participation and Ethnic Autonomy: The Case of Mapuche Organisation Admapu, in Chile.” *Journal of Latin American Studies*, vol. 48, no. 3: 591–618.

McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, coord.

1999 *Movimientos sociales, perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.

Meller, Patricio

1997 “Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90).” Documento de trabajo, DII, Universidad de Chile.

Melucci, Alberto

1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, D.F.: El Colegio de México.

Molina, Raúl y Martín Correa

1998 *Territorio y comunidades pehuenches del Alto Bío Bío*. Temuco: CONADI.

Moraga, Jorge

2001 *Aguas turbias. La central Ralco en Alto Bío Bío*. Santiago: OLCA.

Namuncura, Domingo

1999 *Ralco: ¿represa o pobreza?* Santiago: Lom.

Rice, Roberta

2012 *The New Politics of Protest Indigenous Mobilization in Latin America's Neoliberal Era*. Tucson: University of Arizona Press.

2016 “How to Decolonize Democracy: Indigenous Governance Innovation in Bolivia and Nunavut, Canada.” *Bolivian Studies Journal*, vol. 22.

Risley, Amy

2015 *Civil Society Organizations, Advocacy, and Policy Making in Latin American Democracies*. New York, Palgrave.

Rodríguez, Patricia y David Carruthers

2008 “Testing Democracy’s Promise: Indigenous Mobilization and the Chilean State.” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 85 (October): 3–21.

Romero Toledo, Hugo, Hugo Romero Aravena y Ximena Toledo Olivares

2009 “Agua, poder y discursos: conflictos socio-territoriales por la construcción de hidroeléctricas en la Patagonia chilena.” *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 2, n° 66.

Saldomando, Angel

2017 “Extractivismo: ¿Modelo agotado?” En *Lógicas de desarrollo, extractivismo y cambio climático*, editado por Manuel De la Fuente et al. Cochabamba: CESU.

Silva, Eduardo

2016 “Patagonia, without Dams! Lessons of a David vs. Goliath Campaign.” *The Extractive Industries and Society*, Vol. 3, Issue 4 (November): 947–957.

Snow, David A. et al.

1986 “Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation.” *American Sociological Review*, vol. 51, n° 4: 464–481.

Stavenhagen, Rodolfo

1996 *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. México, D.F.: Siglo XXI.

Svampa, Maristella

2013 “‘Consensus of the commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina.” *Nueva Sociedad*, n° 244 (abril-mayo).

Tarrow, Sidney

2004 *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.

Taylor, Steven J., y Robert Bogdan

1986 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Madrid: Paidós.

Toledo Llancaqueo, Víctor

2007 “Prima ratio, movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile, 1990–2007.” OSAL/Clacso, n° 22, Buenos Aires.

Touraine, Alain

1995 *Producción de la sociedad*. México, D.F.: UNAM/IFAL.

Van Cott, Donna Lee

2005 *From Movements to Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yashar, Deborah J.

2007 *Contesting Citizenship in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vergara, Jorge, Hans Gundermann y Rolf Foerster

2014 *Estado, conflicto étnico y cultura*. Santiago: Universidad de Antofagasta y Universidad Católica del Norte.