

La construcción comunicacional, social y política de “zonas de sacrificio ambiental” en Chile: El rol de las Organizaciones No Gubernamentales

Luis Epinoza Almonacid⁽¹⁾

Resumen: El siguiente artículo indaga en torno a las estrategias comunicacionales de diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en el conflicto por la reparación ambiental de Quintero-Puchuncaví, que inspiradas en los principios de la Justicia Ambiental proveniente de los Movimientos de Justicia Ambiental estadounidenses, han contribuido a la instalación del término “zonas de sacrificio ambiental” en la agenda comunicacional y política de Chile. En este sentido, tomamos como referencia las campañas comunicacionales, informes y cónclaves organizados por dichas ONGs (en conjunto a organizaciones de base territorial y autoridades estatales -locales y nacionales-) durante la primera década del siglo XXI, lo cual ha favorecido la instalación del discurso a nivel nacional, la construcción de coaliciones políticas territoriales y la implementación de políticas públicas para el reconocimiento, reparación y restauración de la profunda injusticia ambiental que sufre este territorio.

Palabras clave: zonas de sacrificio - comunicación y ambiente - frames - coaliciones políticas.

[Resúmenes en inglés y portugués en la página 195]

⁽¹⁾ Licenciado en Sociología por la Universidad de Playa Ancha (UPLA) y Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales (UBA). lespinozaalmonacid@gmail.com.

Introducción

Como parte del proceso de expansión de la actual economía-mundo capitalista, América Latina ha sido objeto en el siglo XXI de una nueva ofensiva que ha puesto en marcha una intensa recolonización de los bienes comunes y el territorio (Seoane, Taddei y Algranatti 2018), lo que ha intensificado la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación de “recursos naturales”, contribuyendo a la re-primarización de las economías latinoamericanas (Svampa y Viale, 2015) bajo una dinámica de acumulación por desposesión y el despojo de los bienes comunes, de los seres humanos y sus modos de vida (Harvey, 2004).

Estas dinámicas han decantado en la explosión y emergencia de diversos conflictos ambientales centrados en la disputa por el acceso, el uso, la distribución y apropiación de los bienes comunes. Han sido dichos conflictos ambientales y las luchas llevadas a cabo por diferentes organizaciones ambientales las que han instalado la cuestión ambiental en la agenda mediática, política e institucional de las últimas décadas en América Latina (Merlinsky, 2013).

En esta dirección han tomado especial relevancia los movimientos de justicia ambiental, quienes han denunciado los lazos existentes entre la desigualdad social y el peligro ambiental (Bullard 1993; Martine-Alier, 2004) en términos de la exposición desproporcionada de los socialmente más desprovistos a los riesgos, daños ambientales y problemas sanitarios, lo que ha contribuido a la proliferación de “áreas” o “zonas” de sacrificio, víctimas de una extrema e histórica injusticia ambiental (Acselrad 2004; Lerner, 2012; Bolados et al, 2021).

En este contexto, la proliferación de “zonas de sacrificio ambiental” ha tomado un lugar relevante en los discursos de diversas autoridades políticas, medios de prensa e instituciones estatales en Chile. No obstante, a pesar de su creciente difusión, no existe hasta el momento un reconocimiento institucional por parte del Estado, el que solamente reconoce para los territorios altamente contaminados la calificación de “zonas latentes” o “zonas saturadas” a partir de los cuales se elaboran los respectivos planes de prevención y/o descontaminación¹.

Contrario al escaso desarrollo institucional, su divulgación ha sido masiva por parte de diversas organizaciones ambientales dedicadas al cuidado y protección del medioambiente. En este sentido, la llegada a Chile del concepto “zonas de sacrificio” se puede rastrear, en buena medida, por el trabajo realizado por ONGs en territorios afectados por una extrema contaminación ambiental, teniendo un importante impulso inicial con el caso paradigmático de intoxicación masiva de estudiantes y profesores de la ex escuela de la localidad La Greda del año 2011 en la “zona de sacrificio ambiental” de Quintero-Puchuncaví (Bolados et al, 2021; Espinoza, 2015, 2021).

En este contexto, el presente artículo se enfocará a través de un estudio de caso (Stake, 2005) en las acciones y estrategias comunicacionales de diferentes ONGs, que inspiradas en los principios de la Justicia Ambiental proveniente del Movimiento de Justicia Ambiental estadounidense, han contribuido a la instalación del término “zonas de sacrificio” en la agenda comunicacional y política de Chile. Con este fin, la presentación se estructurará del siguiente modo: en una primera parte haremos una revisión de la literatura referida al ambientalismo chileno, las organizaciones no gubernamentales y sus tipologías, para

avanzar posteriormente en la teoría de los movimientos sociales que nos permitirá tener un marco analítico para analizar los discursos y prácticas de estas organizaciones; en una segunda parte avanzaremos con la descripción de los distintos ciclos del conflicto en el caso de estudio de la “zona de sacrificio” de Quintero-Puchuncaví; para finalizar con el análisis de los discursos y prácticas comunicacionales (campañas comunicacionales, participación en acciones de protestas, organización de cónclaves, etc.) de las ONGs en el territorio y su productividad en cuanto a la difusión y consolidación del encuadre “zonas de sacrificio” en Chile.

Marco analítico

Ambientalismo y Organizaciones No Gubernamentales en Chile

En las últimas décadas se ha podido observar un mayor protagonismo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en el desarrollo de la vida social y política referida a las urgentes y complejas problemáticas ambientales de Chile y Latinoamérica. En consecuencia, para Rivera y Zahn (2018) la investigación sobre la influencia de dichas organizaciones ambientales ha dado ido también en aumento, contando al día de hoy con una amplia documentación donde se destacan investigaciones enfocadas en temas como la definición de agendas y la modificación de políticas ambientales (Binder y Neumayer, 2005; Brockington y Scholfield, 2010; Brumley, 2010), la toma de conciencia de la ciudadanía en estas materias y en la mayor visibilidad de conflictos ambientales (Rivera, 2010).

A diferencia de sus pares europeas o anglosajonas que han cumplido un rol principalmente institucionalizado con herramientas que les permiten incidir en materias públicas estatales, en el caso latinoamericano estas organizaciones ocupan un rol más bien marginal, menos institucionalizado y más cercano a los movimientos sociales (Rivera y Zahn, 2018). Lo anterior es perceptible en el recorrido institucional y político que han tenido las ONGs ambientales desde los últimos años de la dictadura y la vuelta a la democracia en territorio chileno. Autores como Carruthers (2001) y Tecklin y colaboradores (2011) han señalado al respecto una considerable debilidad política de estas organizaciones durante este período, producto de una lógica de gobierno *concertacionista* basada en la “desmovilización” de los movimientos populares y la institucionalización de sus demandas en los partidos y el aparato estatal como medio para lograr una estabilidad que no hiciera peligrar los pilares de la estructura económica neoliberal heredada de dictadura (Tecklin et al, 2011).

En esta línea, durante la década de los 90 y entrados al nuevo milenio se observará una lógica política en que la elaboración de estrategias y políticas ambientales son dirigidas por el Estado chileno, mientras que organizaciones como las ONGs funcionan como entes ejecutores y de apoyo a las políticas sectoriales en base a la concursabilidad de fondos y la construcción de “contactos” con personeros influyentes del aparato estatal. Este cambio influirá en la creciente “profesionalización” de las ONGs que centrarán su acción como centros de investigación y comunicación social altamente especializados y profesionaliza-

dos, lo cual combinarán con la búsqueda de mayor atención mediática y la presión sobre instancias empresariales y estatales (Ulianova y Estenssoro, 2011).

Este escenario de “debilidad” política de las ONGs cambiaría durante la segunda década del nuevo siglo a partir de un aumento de su protagonismo debido al aumento en la concurrencia de la conflictividad social nacional que se traduciría en un aumento significativo de su peso político y de su capacidad de influir en procesos sociales y políticos (Madariaga, 2019). Estos procesos han traído consigo un mayor acercamiento de estas organizaciones con los movimientos sociales, lo cual dependerá en gran parte de la naturaleza y los objetivos de las primeras.

Tipologías de ONGs

Se pueden observar distintas formas de clasificar las ONGs a partir de sus discursos, sus prácticas, y su relación con actores estatales y movimientos sociales ambientales. En primer lugar, se destaca la temprana clasificación de Carruthers (2001) para el movimiento ambientalista chileno de la década del 90, quién clasifica las ONGs a partir de tres grandes sectores: 1) *conservacionistas* b) *organizaciones ambientales*, y 3) *organizaciones ecológicas*. En el mismo periodo se puede encontrar un estudio sobre el ambientalismo latinoamericano de Christen y colaboradores (1998) donde se interrogan en torno a las organizaciones ambientales, incluyendo a ONGs profesionalizadas y organizaciones de base territorial, clasificándolas en: 1) las *fundaciones profesionales*, 2) las *organizaciones voluntarias privadas* y, 3) las *organizaciones de base*. Desde un punto de vista similar Reboratti (2000) las ha clasificado en: 1) *ONGs de escala nacional e internacional*, 2) *técnicos de apoyo profesional* y, 3) *movimientos de base*.

Si bien, para Gutiérrez e Isuani (2014) este tipo de clasificaciones son útiles para entender las tensiones y transformaciones que se pueden encontrar en el universo de organizaciones que forman parte del ambientalismo latinoamericano. No obstante, se debe tener cuidado en tomar cada clasificación como mutuamente excluyente, ya que podría dificultar la investigación al ser difícil encontrar cada caso concreto con un tipo específico de organización. De hecho, no toda ONG es necesariamente ecocéntrica o conservadora ni toda ONG de base es necesariamente popular y contenciosa. Pueden existir, además, organizaciones que no posean características de las clasificaciones recién mencionadas (Gutiérrez e Isuani, 2014).

En base a lo anterior, recuperamos la propuesta de tipos ideales elaborada por estos autores con el objetivo de echar luz sobre las combinaciones que pueden tener las organizaciones sobre las características recién mencionadas y apreciar las transformaciones que ha tenido el ambientalismo chileno a lo largo de las últimas décadas. De este modo, diferenciamos entre 1) las *organizaciones profesionales que cuentan con personal de pago*, y, 2) las *organizaciones de base local o de base apoyadas por en la participación voluntaria* (Gutiérrez e Isuani, 2014, p. 311).

A partir de estos casos ideales podemos ver distintas variaciones en los casos empíricos que oscilan de forma discontinua entre las características anteriormente descritas.

A continuación, avanzaremos sobre otros aspectos teóricos que nos pueden servir para profundizar en el entendimiento de los discursos y prácticas de dichas organizaciones en las referidas “zonas de sacrificio ambiental”, para lo cual nos será de ayuda los aportes teórico-analíticos de la Teoría de los Movimientos Sociales y la Sociología de los Problemas Públicos.

Teoría de los Movimientos Sociales (Oportunidades políticas, Coaliciones, Frames, etc.) y Sociología de los Problemas Públicos

Desde la teoría de los movimientos sociales desarrollada por autores como Tilly, Tarrow y Mc Adam, entre otros (Tarrow, 2004; Tilly, 2010; Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999) recuperamos su énfasis en los aspectos políticos de la acción colectiva a través del análisis de los diversos aspectos ligados a la complejidad de las luchas, su contingencia, continuidad e identidad compartida en los procesos conflictivos en los cuales hacen parte las organizaciones sociales profesionales, de base y los movimientos sociales.

Los aspectos empíricos en este análisis son el punto de partida para entender el modo en que los movimientos sociales logran resolver cuestiones ligadas al problema del mantenimiento y la profusión de la acción colectiva. Para profundizar en un mayor entendimiento respecto al modo en que se difunden los movimientos sociales, cómo se extiende la acción colectiva y cómo se forman nuevas redes de un grupo a otro, estos autores acuden al concepto de oportunidades políticas que será importante para analizar los elementos contextuales que sirven para la acción de las organizaciones ambientales:

[las oportunidades políticas son] las dimensiones consistentes -aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. El concepto de oportunidad política pone énfasis en los recursos exteriores del grupo -al contrario que el dinero o el poder-, que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados. Los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las elites y las autoridades (Tarrow, 2004, p.49).

Junto a esto, un concepto fundamental para nuestra investigación se refiere a las coaliciones políticas territoriales (Delamata, 2019), las cuales se ubican en una escala intermedia entre las organizaciones y los movimientos sociales. Las coaliciones hacen referencia a la coordinación de la acción entre varios actores y/u organizaciones donde cada cual puede mantener su identidad, pero se movilizan para apoyarse en un proceso reivindicativo con el fin de fomentar gradualmente sus intereses e institucionalizarlos en programas y/o políticas públicas. A diferencia de los movimientos sociales las coaliciones tendrían un interés

eminentemente instrumental produciendo o aprovechando determinadas oportunidades políticas sin generar necesariamente una identidad compartida (Diani, 2015).

Como señalan Madariaga y Allain (2020) existe un amplio campo de investigación sobre las coaliciones y sus influencias en las transformaciones en política ambiental. No obstante, poseen elementos en común, entre los que se cuentan: 1) participación de actores heterogéneos, lo que confiere a los procesos de cambio político un carácter multi participativo; 2) un carácter instrumental, guiado por actividades orientadas a las políticas y/o programas, lo que contrasta con los objetivos más políticos de los movimientos sociales y de algunas organizaciones que los componen; 3) las alianzas se forman de forma contingente y se caracterizan por su fluidez, su informalidad y su actividad limitada en el tiempo, así como por su especificidad en determinados contextos sociales y políticos, y, 4) el éxito político de estas coaliciones se explica en gran medida por esta misma contingencia. (Madariaga y Allain, 2020, pp. 5-6).

Asimismo, tomamos el concepto goffmaniano de encuadre o “framing” mediante el cual los actores crean interpretaciones colectivas que “legitiman y motivan la acción colectiva” de las coaliciones y/o movimientos sociales (McAdam et al, 1996). Este mecanismo permite comprender el proceso en el que se produce la adhesión y participación de los individuos conectando esta vez el nivel individual con los procesos colectivos. En términos comunicativos tendría tres funciones esenciales en una movilización: 1) permite seleccionar objetos o sucesos dentro de una situación, destacando su gravedad o injusticia, 2) posee una función de atribución, al señalar responsabilidades y concebir soluciones, y 3) permite alinear y articular un amplio conjunto de acontecimientos y experiencias (Chiu, 2010 en Martínez y Delamaza, 2018).

Para Risley (2014) cuando los miembros de organizaciones como las ONGs conciben encuadres de acción colectiva persuasivos, aumentan sus posibilidades de participar en el proceso político durante las distintas fases de establecimiento de agenda, formulación e implementación de políticas públicas. Para la autora el encuadre o “framing” es un mecanismo importante de lucha política, donde las organizaciones invierten importantes recursos técnicos/profesionales como el diseño de campañas comunicacionales, la realización y difusión de estudios de la realidad social y política, así como la creación de alianzas (y coaliciones en determinados casos) para influir en la agenda política gubernamental.

Este enfoque dialoga para nuestros fines con las dimensiones cognitivas y morales de los procesos conflictivos que nos ofrece la “sociología de los problemas públicos” (Gusfield, 2014; Cefai, 2017). En la dimensión cognitiva entran en juego las teorías causales que disputan la explicación del origen de la situación problemática y la identificación de la responsabilidad política, mientras la dimensión moral implica la apelación a valores, principios o aspiraciones compartidas por los actores que intervienen en la definición del problema público (Godfrid y Duárez, 2024). Lo anterior nos permite no sólo estudiar el modo en que se conforman y se dirimen los planteos y posicionamientos de los actores implicados en las distintas arenas públicas de deliberación (Cefai, 2017), sino también analizar lo que dejan los conflictos, es decir, lo que en términos de Merlinsky (2020) sería estudiar su productividad: “sus consecuencias en términos de los cambios que se han producido en el sistema político, en los lazos sociales, en la construcción de conocimiento y en la elaboración de nuevos dispositivos de protección ambiental” (Melé, 2016; Merlinsky, 2020, 2021).

Método

El presente artículo es fruto de un trabajo de largo aliento en el territorio de Quintero-Puchuncaví (Espinoza, 2015, 2021, 2022), que recorre desde el trabajo de tesis para la obtención del grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) de Mendoza desarrollado entre los años 2018-2020 con el título “Ecogubernamentalidad en la gobernanza neoliberal de una zona de sacrificio: El Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero y Puchuncaví”; la participación como tesista y ayudante de investigación en el proyecto de investigación Fondecyt Regular 1191269 “De zonas de sacrificio a zonas de recuperación socioambiental: construcción participativa de criterios de gobernanza ambiental y bienestar en las bahías-puerto de Huasco, Puchuncaví-Quintero y Coronel, Chile” entre los años 2019-2022 y el trabajo en curso de mi tesis doctoral.

En este transcurso se han usado distintas técnicas de investigación (principalmente cualitativas) como entrevistas en profundidad a actores claves del conflicto, análisis bibliográfico y revisión de documentos escritos y audiovisuales como periódicos, páginas web y otros archivos; las cuales en su conjunto han servido de base para la elaboración de este artículo. Esto nos permitirá profundizar en las diferentes estrategias, discursos y prácticas comunicacionales de las ONGs que han participado en el conflicto por la reparación ambiental de Quintero-Puchuncaví tomando como referencia las campañas comunicacionales, informes y cónclaves organizados durante la primera década del siglo XXI con el fin de acercarnos a la instalación del concepto “zonas de sacrificio” como “frame” para la denuncia de la extrema injusticia ambiental de que es víctima este territorio.

Caso de estudio: conflicto por la reparación de la “zona de sacrificio ambiental” de Quintero-Puchuncaví

En el sector centro-norte de la provincia de Valparaíso, compartida por las comunas de Quintero y Puchuncaví se localiza la Bahía de Quintero, la cual es reconocida actualmente por ser una de las principales y más emblemáticas “zonas de sacrificio” ambiental de Chile. En un espacio de 500 hectáreas compartido por ambas comunas se emplaza uno de los polos portuarios-mineros-energéticos más grandes e importantes del país. Su actividad es fundamental para el desarrollo de la economía nacional, donde se realizan diversas actividades, destacándose principalmente en el ámbito energético, portuario (siendo uno de los puertos que traslada la mayor parte de las exportaciones, junto a San Antonio y Valparaíso), industrial-minero (fundición y refinería de cobre, proceso de hormigones, asfaltos, fábrica de ladrillos), industria química, además de desarrollarse en territorios colindantes distintas actividades turísticas, agrícolas, inmobiliarias y una abatida e histórica pesca artesanal.

grupo de viudas de trabajadores de la Fundación ENAMI el año 2006 (el caso de los denominados “Hombres de verde” asociados en ASOREFEN), la paralización del proyecto RIVOX en 2005 y, especialmente, con la controversia relacionada a la instalación irregular de la termoeléctrica a carbón Campiche en el año 2008.

Tanto en las protestas contra RIVOX como contra la instalación de la termoeléctrica a carbón Campiche de AES Gener tendría protagonismo el Consejo Ecológico de Puchuncaví-Quintero, el cual fue creado el año 2002 como organización de base territorial a partir de la experiencia de los años 90, quienes trabajarían en conjunto a organizaciones como la ONG Chinchimen, el Consejo Económico de Puchuncaví, Andha Chile, entre otros, pero con independencia del gobierno local y nacional. Si bien esta organización logró paralizar el proyecto RIVOX del año 2005, posteriormente no tendría el mismo éxito contra la instalación de la termoeléctrica a carbón Campiche del año 2009; donde sus estrategias estuvieron más cercanas a la judicialización del conflicto y el establecimiento de redes con agentes expertos y el mundo académico, sin lograr la implicación generalizada de la población y del gobierno local (Sandoval, 2013).

El conflicto por la contaminación de Quintero-Puchuncaví tendría su punto de inflexión (y reconocimiento a nivel nacional) con el caso de intoxicación de 33 niños, niñas y profesores de la Escuela La Greda en la comuna de Puchuncaví en marzo del año 2011 producto de altas concentraciones de dióxido de azufre (SO₂) y otros agentes contaminantes provenientes desde la empresa estatal CODELCO Ventanas (ex ENAMI). La reacción pública y mediática obligó a las autoridades a realizar análisis médicos, de aguas y suelos que permitieran establecer los niveles de metales pesados en la localidad y sus habitantes, principalmente en los afectados por el episodio. En algunos niños de la escuela se reconocieron niveles de plomo que se encontraban por sobre los niveles de las normativas vigentes, lo que, sumado a los análisis de polvos y techos del establecimiento, obligaron a la autoridad a realizar estudios y relocalizar la escuela a un kilómetro de distancia de su locación original.

Producto de su gravedad, este episodio tuvo una amplia cobertura mediática, lo cual logró reimpulsar diversas manifestaciones con el surgimiento de organizaciones de base territorial como el “Comité de Defensa de La Greda” y “Movimiento Comunidades por el Derecho a la Vida” cuyos miembros se venían re-articulando desde el episodio de rechazo a RIVOX y la termoeléctrica Campiche a través del Consejo Ecológico de Puchuncaví-Quintero.

Es preciso señalar que este episodio se produjo en uno de los procesos de movilizaciones y protestas más significativas a nivel nacional desde la vuelta a la democracia, con movilizaciones estudiantiles (secundarias y universitarias), que contaron con miles de estudiantes organizados a lo largo de todo Chile (Somma y Medel, 2017). Estas movilizaciones consiguieron permear a diversos sectores y organizaciones sociales y ambientales del país, proliferando una serie de protestas de carácter regionalistas, ambientales e indígenas, que ponían en el centro de sus cuestionamientos los alcances y limitaciones de la legislación ambiental e indígena de los años 90’ (Bolados, 2016), así como los impactos sociales y ambientales de una economía que tiene entre sus principales fundamentos la exportación de materias primas (principalmente el cobre) con poco o nulo valor agregado.

Hallazgos y análisis

Los sucesos anteriormente referidos representaron una ventana de oportunidad política (Tarrow, 2004) para las ONGs que venían trabajando recientemente en Quintero-Puchuncaví como la ONG internacional Oceana y la ONG nacional Fundación Terram, quienes además del establecimiento de denuncias en la justicia, acompañaron a las organizaciones de base territorial en una serie de protestas, informes, publicaciones y campañas mediáticas obligando a las autoridades estatales a realizar una serie de iniciativas como la creación de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile² el año 2011, el Acuerdo de Producción Limpia (APL) con las empresas de la zona y el inicio del proceso de revisión y actualización del antiguo Plan de Descontaminación Ambiental del Complejo Industrial Las Ventanas (PAV) del año 1992 a través de la elaboración de un nuevo Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférico de Quintero, Puchuncaví y la comuna aledaña de Concón.

En este sentido, uno de los principales “frames” o “encuadres” (McAdam et al, 1996) impulsado por las ONGs fue el de “zonas de sacrificio”, el cual permitió enunciar un amplio diagnóstico respecto a la extrema injusticia ambiental de la que estaban siendo víctimas los habitantes del territorio, así como alinear y articular el conjunto de experiencias de los actores y organizaciones de base territorial, atribuyendo responsabilidades al Estado por el abandono y desidia en la fiscalización del crecimiento desmedido en la instalación de empresas contaminantes y peligrosas que están afectando la salud de sus habitantes y el territorio.

El concepto “zonas de sacrificio” fue usado inicialmente por la institucionalidad estadounidense para referirse a territorios arrasados debido a la producción y ensayos nucleares durante Guerra Fría, lo que se ampliaría posteriormente a través del Movimiento de Justicia ambiental estadounidense para describir zonas profundamente afectadas por niveles peligrosos de contaminación y degradación ecológica debido a su cercanía con industrias peligrosas y contaminantes, en cuales las comunidades han sido “sacrificadas” con el pretexto del crecimiento y el desarrollo económico regional y/o nacional (Lerner, 2012; Juskus, 2023). Bajo dicha influencia la ONG Oceana (por su carácter de ONG internacional y su cercanía con organizaciones estadounidense de protección y conservación marina) definió a las “zonas de sacrificio” en Chile como:

[Un territorio donde] sus habitantes generalmente viven en situación de pobreza y carecen de redes políticas para defenderse de la instalación de nuevas empresas. La carga de contaminación en estas zonas es muy superior a la de otras localidades costeras que gozan de una condición socioeconómica más acomodada y poseen la capacidad e influencia para evitar que estos polos industriales se construyan cerca. Son zonas que han sido destinadas al sacrificio, olvidadas por los sucesivos gobiernos que han seguido permitiendo la instalación de nuevas industrias contaminantes, aun cuando el impacto sobre la salud de las personas y el medio ambiente ha sido inmenso³.

Esta definición sustentaría la campaña mediática organizada por esta ONG desde abril del año 2012⁴, donde además de Quintero-Puchuncaví, se integró a las comunas de Huasco, Coronel, Tocopilla y Mejillones. Dicha campaña contó con la creación una página web (al

día de hoy fuera línea: www.nomaszonasdesacrificio.cl), una serie de videos documentales de denuncia⁵, entre otras actividades, que sirvieron para difundir el daño ambiental (y social) en estos territorios y establecer “No + Zonas de Sacrificio” como encuadre del movimiento.



Imagen 1: Campaña “No+Zonas de Sacrificio” de ONG OCEANA. **Fuente:** www.nomaszonasdesacrificio.cl

En un Informe realizado por la Fundación Terram en noviembre de 2012, en la línea del esfuerzo realizado por Oceana, se analizó la situación de vulneración ambiental que ha vivido la Bahía de Quintero a partir del episodio de contaminación en la ex Escuela La Greda, donde se profundizaría en los aportes estadounidenses de la Justicia Ambiental, la relación entre la injusticia ambiental con otros tipos de desigualdades socioeconómicas y la adopción del concepto “zonas de sacrificio” para analizar la situación en la Bahía de Quintero:

Este concepto [zonas de sacrificio] evolucionó a partir de las investigaciones y generación de políticas públicas que desarrolla la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés) en comunidades altamente afectadas por contaminación industrial, y complejiza el debate, que deja de ser netamente ambiental, pues transforma el problema de la contaminación en un problema socioeconómico (Terram, 2012, p. 3).

Cabe destacar que organizaciones como ONG Oceana y la Fundación Terram también han tenido influencia en la adopción de este concepto en organizaciones de base territorial

y en autoridades locales y estatales⁶ de Quintero-Puchuncaví a través de la formación de coaliciones territoriales (Delamata, 2019), donde además de las campañas comunicacionales e informes técnicos anteriormente referenciados, han participado activamente en la organización de acciones contenciosas en formatos tipo marchas, y de cónclaves locales (y nacionales) en conjunto a otras organizaciones ambientales, autoridades comunales y entidades estatales.



Imagen 2: Marcha contra la intoxicación de estudiantes y profesores en Escuela La Greda 2011. **Fuente:** Claudia Pool/ONG Oceana.

El primer cónclave bajo la denominación “zonas de sacrificio” sería organizado el año 2013 con organizaciones de las comunas de Quintero y Puchuncaví, donde participaron distintas organizaciones como el “Movimiento Comunidades por el Derecho a la Vida de Puchuncaví”, “Comité Defensa de la Greda”, “Dunas de Ritoque”, “Aldea Ambiental Valle de Narau”, “Sindicato de Pescadores de Ventanas”, “Consejo Ecológico Puchuncaví-Quintero”, “ASOREFEN” y “Centro Cultural Las Ventanas”. En este cónclave se retoma y consolida el concepto “zonas de sacrificio” trabajado anteriormente por las ONGs, enfatizando igualmente su origen en la institucionalidad ambiental estadounidense.

debido al trabajo realizado por la comunidad local en oposición a la termoelectrica Campiche y a los episodios de contaminación en la Bahía es que poco a poco comienzan a involucrarse localmente organizaciones no gubernamentales. Poco a poco y como una forma de dar cuenta de la gravedad de la situación se ha ido acuñando el concepto de “Zona de Sacrificio”. Este concepto se desarrolló y evolucionó a partir de las investigaciones y generación de polí-

ticas públicas que desarrolla la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés) en comunidades altamente afectadas por contaminación industrial, y complejiza el debate, que deja de ser netamente ambiental, pues transforma el problema de la contaminación en un problema socioambiental y económico⁷.

Este tipo de cónclave resultó clave para dotar de un encuadre común a las manifestaciones en torno a “No + Zonas de Sacrificio”, cuestión que permitió a las diversas organizaciones tener un diagnóstico compartido sobre las causas de la extrema injusticia ambiental y atribuir responsabilidades al Estado a través de la elaboración de petitorios en cuales se le interpela directamente para la adopción de medidas en pos de la reparación ambiental de sus territorios.

Cabe señalar que otro factor importante para la continuación de las movilizaciones fueron los continuos episodios de contaminación después del episodio de intoxicación de La Greda (destacándose la serie de derrames de hidrocarburos durante los años 2014, 2015 y 2016) que mantuvieron abierta la ventana de oportunidades para la realización de actividades contenciosas, y la continuación de la campaña de comunicación que fue permeando con mayor fuerza a la comunidad local y nacional.



Imagen 3: Protestas por derrame de petróleo en la Bahía de Quintero 2014.

Fuente: OLCA Chile. <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=104950>

Esta sucesión de episodios llevaría a la organización de un cónclave de los alcaldes de Quintero, Puchuncaví, Huasco, Coronel y Tocopilla (en conjunto a ONGs como Terram) los años 2014 y 2015 producto de las nulas respuestas de parte del Estado ante la contaminación ambiental de sus territorios. En la primera de estas reuniones hicieron llegar

sus demandas a la Cámara de Diputados, interpelando al gobierno de turno por el daño ambiental producido en sus territorios, desde el cual explican la vulnerabilidad y empobrecimiento de sus comunidades.

Entendemos como Zonas de Sacrificio, aquellos territorios de asentamiento humano devastados ambientalmente por causa del desarrollo industrial. Lo que tiene implicancias directas en el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas: derecho a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, etc. En estos territorios el daño ambiental ha significado la situación de vulnerabilidad y empobrecimiento de las comunidades (extracto de primera Declaración Unión de Comunas de Zonas de Sacrificio)⁸.

Posteriormente se coordinarían nuevos cónclaves entre las distintas organizaciones de base territorial y ONGs, ampliando la convocatoria a organizaciones de base de todo el país pertenecientes a territorios denominados “zonas de sacrificio”. El primero tuvo lugar en la localidad de Ventanas a finales del año 2016, donde la organización “Mujeres de Zonas de Sacrificio en Resistencia” (MUZOSARE)⁹ haría de principal organización coordinadora, recibiendo a 86 participantes en un encuentro que tuvo por nombre “Cónclave de Zonas de Sacrificio en Resistencia”, contando con la participación de referentes de organizaciones de base territorial de todo Chile, ONGs como Fundación Terram y Fundación Heinrich Böll, académicos y autoridades municipales de las localidades de Tocopilla, Mejillones, Huasco, Quintero-Puchuncaví, Petorca, Putaendo, Quillota, Cajón del Maipo y Coronel.



Imagen 4: Cónclave de Zonas de Sacrificio en Resistencia. **Fuente:** Fundación Heinrich Böll

A partir del último cónclave, la demanda por “No + Zonas de Sacrificio” empezaría a poner acento en la contaminación producida por la generación de energía a partir de termoeléctricas a carbón, teniendo en cuenta que de las 28 termoeléctricas a carbón que funcionan en Chile, 27 se encuentran en las “zonas de sacrificio” de Tocopilla, Mejillones, Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel (Chile Sustentable, 2018). Tomando consideración de estos datos (así como la mayor conciencia de la crisis climática a nivel internacional y el diseño de políticas de mitigación/adaptación climática en el país) distintas ONGs iniciarían una campaña para la descarbonización de la matriz energética y el cierre de las termoeléctricas a carbón con campañas como el movimiento “Chao Pescao” y posteriormente la campaña comunicacional “No + Carbón”¹⁰, donde las zonas de sacrificio ocuparían un lugar determinante.

Estas iniciativas se verían posibilitadas por una nueva apertura en la ventana de oportunidades a partir de los desastres ambientales en Quintero-Puchuncaví anteriormente señalados, la visualización de los constantes varamientos de carbón por las actividades de generación de energía en las playas de la Bahía, y episodios aún más graves contra la salud de la población como fue la intoxicación de más de 1.000 habitantes producida en septiembre, octubre y noviembre del año 2018, que obligó a la Comisión de Diputados a crear una segunda Comisión Investigadora¹¹ y puso nuevamente en la palestra pública y mediática la extrema injusticia ambiental en este territorio, catapultándola a ser reconocida como una de las principales zonas de sacrificio ambiental del país.

En este sentido, si bien hemos concentrado nuestros esfuerzos en los discursos y prácticas de las ONGs, los distintos ciclos de conflictividad (en cuales han participado dichas ONGs, organizaciones de base territorial y habitantes del territorio) han permitido no solamente la elaboración de coaliciones políticas territoriales y la creación de un “frame” ampliamente aceptado y difundido, sino también una productividad reflejada en el diseño e implementación de políticas públicas para las zonas de sacrificio ambiental, como los Programas para la Recuperación Ambiental y Social en los territorios de Quintero-Puchuncaví, Huasco y Coronel (vigentes desde el año 2014) (Espinoza, 2022), el Plan de Cierre de las Termoeléctricas a carbón a nivel nacional y la Ley de Transición Socioecológica Justa¹² que actualmente se encuentra en trámite legislativo donde se incorporan ejes relativos a la planificación y la descentralización, así como también la reparación, remediación y restauración respecto de perjuicios provocados por industrias contaminantes o fuentes generadoras de gases de efecto invernadero.

Conclusiones

En este artículo hemos podido revisar el modo en que las estrategias comunicacionales de ONGs como Oceana y Terram han estado acompañadas durante su desarrollo por actividades realizadas en conjunto a organizaciones de base territorial y autoridades políticas locales de Quintero-Puchuncaví (y otras comunas), tales como la participación de acciones contenciosas, la creación de informes sobre la situación ambiental del territorio

y la organización de cónclaves con diferentes organizaciones, autoridades e instancias estatales, lo que ha favorecido la creación del frame “no + zonas de sacrificio” como marco común en torno al establecimiento de la responsabilización en el Estado y la creación de un conjunto de exigencias para la reparación ambiental del territorio.

No obstante, es necesario señalar que la productividad territorial y político-institucional de este conflicto no habría sido posible sin las oportunidades políticas abiertas por los constantes episodios de contaminación e intoxicación. La continuidad de estos episodios ha permitido mantener esta ventana abierta, lo que ha facilitado la adopción de una mayor conciencia ambiental de la comunidad respecto a la contaminación de que son víctimas, y a su difusión en la agenda mediática y política nacional e internacional.

Por último, es necesario señalar que si bien el término “zonas de sacrificio” ha servido principalmente para denunciar e intentar revertir la vulneración extrema de derechos que viven estos territorios. Durante los últimos años se han observado distintos esfuerzos para dotar a esta categoría de una función explicativa en torno a las extremas desigualdades sociales y ambientales concentradas en estos territorios como lo reflejan trabajos como los de Bolados et al (2021), Juskus (2023), Scott y Smith (2017), entre otros. Lo anterior resalta la potencialidad heurística que posee el término, abriendo un diálogo entre las movilizaciones ambientales y los trabajos académicos con el fin de entender de mejor manera el modo en que se conjugan históricamente en ciertos territorios complejas desigualdades sociales y ambientales sustentadas en discursos basados en las lógicas del desarrollo y el sacrificio.

Notas

1. Esta ausencia se explica según Dominique Hervé (2015) debido a que conceptos como “zonas de sacrificio” e “injusticia ambiental” no son posibles de ser asimilados por la legislación chilena, ya que aluden implícitamente al hecho de vulnerar el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación declarado en las leyes y la Constitución vigente.
2. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26868/1/BCN_Recomendaciones_de_C_Inv_2011_FINAL.pdf
3. <http://oceana.org/es/sa/nuestro-trabajo/energia-limpia/zonas-desacrificio/antecedentes>
4. <https://www.aqua.cl/oceana-lanzo-nueva-campana-para-pedir-termino-de-zonas-de-sacrificio/>
5. <https://vimeo.com/40731317>
6. Se destaca la integración del concepto “zonas de sacrificio” en el Informe anual del año 2014 sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, donde se reconoce su uso a partir de la campaña comunicacional de Oceana, profundizando en el análisis de las comunas de Quintero-Puchuncaví y Huasco (INDH, 2014).
7. <https://www.terram.cl/carbon/wp-content/uploads/sites/2/2015/08/Situaci%C3%B3nBah%C3%ADadeQuinteroExigenciasComunidad.pdf>
8. <https://www.terram.cl/carbon/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/PLIEGO-PETICIONES.pdf>

9. MUZOSARE surge el año 2016 desde un grupo de mujeres que anteriormente había participado en el “Movimiento de Comunidades por el Derecho a la Vida” y otras organizaciones, re-elaborando el concepto “zonas de sacrificio” a partir de la resistencia a la victimización y estigmatización que supone su definición, incorporando la dimensión de agencia para denunciar las distintas desigualdades (especialmente desde el punto de vista de mujeres y niños de estos territorios) de que son víctimas (Bolados y Sánchez, 2017).
10. <https://www.terram.cl/carbon/2019/06/las-cinco-zonas-de-sacrificio-de-chile/>
11. <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/ficha.aspx?prmID=2121>
12. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29300/1/BCN_Plan_de_descarbonizacion_y_Estrategia_de_transicion_justa_Dip.R.Gonzalez_2020_FINAL.pdf

Referencias bibliográficas

- Acselrad, H. (2004). “De “bota-foras” e “zonas de sacrificio” um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro”. *En Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro*, organizado por Henri Acselrad, 07-18. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Bolados, P. y Sánchez, A. (2017). “Una ecología política feminista en construcción: El caso de las Mujeres de zonas de sacrificio en resistencia, Región de Valparaíso, Chile”. *Psicoperspectivas*, 16(2), 33-42.
- Bolados, P.; Morales, V. y Barraza, S. (2021). “Historia de las luchas por la justicia ambiental en las zonas de sacrificio en Chile”. *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC) Revista de la Solcha*, (11)3, 62–92.
- Bullard, R. (1993). *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. South End Press.
- Carruthers, D. (2001). “Environmental Politics in Chile: Legacies of Dictatorship and Democracy.” *Third World Quarterly*, 22(3), 343–58.
- Cefai, D. (2017). “Públicos, problemas públicos, arenas públicas (parte 1)”. *Novos Estudos - CEBRAP*, 36(01), 187–214.
- Christen, C. (1998). “Latin American environmentalism: comparative views”. *Studies in Comparative International Development*, 32(2), 58-87.
- Delamata, G. (2019). “¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina”. *Política y Sociedad*, 56(1), 127-144.
- Diani, M. (2015). “Revisando el concepto de movimiento social.” *Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (9), 1–16.
- Espinoza, L. (2015). “El polo industrial Quintero-Ventanas ¿Hacia dónde fue el desarrollo?”. *Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales*, 2(3), 245–269.
- Espinoza, L. (2021). “Para una lectura a las zonas de sacrificio desde las zonas del no-ser” en Alistér, Cuadra, Julián-Vejar, Pantel, Ponce. *Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el sur. Capitalismo, territorios y resistencias*. Ariadna Ediciones.

- Espinoza, L. (2022) “¿Expansión o Contracción de la Democracia Ambiental?: Gobernanza Ambiental en el Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero-Puchuncavi”. *Historia Ambiental Latinoamericana Y Caribeña (HALAC) Revista De La Solcha*, 12(1), 137–167. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2022v12i1.p137-167>
- Folchi, M. (2006). *Historia ambiental de las labores de beneficios en la minería del cobre en Chile, siglos XIX y XX*. Tesis doctoral sin publicar. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Godfrid, J. y Duárez, J. (2024). “La problematización de la minería en Argentina. Un estudio a partir de las Provincias de Jujuy y San Juan”. Apuntes. *Revista De Ciencias Sociales*, 51(96).
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez, R., e Isuani, F. (2014). “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista De Administração Pública*, 48(2), 295–332.
- Harvey, D. (2004). “El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión”, *Socialist Register*, (40), 99-129
- Hervé, D. (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Ediciones Universitarias.
- Juskus, R. (2023). “Sacrifice Zones: A Genealogy and Analysis of an Environmental Justice Concept”. *Environmental Humanities*, 15(1), 3–24.
- Lerner, S. (2012). *Sacrifice Zone: The front lines of toxic chemical exposure in the United States*. Cambridge: MA-MIT Press.
- Madariaga, A. (2019). “From ‘Green Laggard’ to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile”. *Bull Lat Am Res*, (38), 453-470.
- Madariaga, A., y Allain, M. (2020). “Contingent coalitions in environmental policymaking: how civil society organizations influenced the Chilean renewable energy boom”. *Policy Studies Journal*, 48(3), 672-699.
- Martínez, C. y Delamaza, G. (2018). “Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?” *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 2(1), 68-96.
- Mc Adam, D; McCarthy, J. y Zald, M. (1999). “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en Mc Adam, D; McCarthy, J. y Zald, M (eds.) *Movimientos sociales, perspectivas comparadas oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Istmo.
- Melé, P. (2016) “¿Qué producen los conflictos urbanos?”, en F. Carrión, J. Erazo (coord). *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, UNAM.
- Merlinsky, G. (2013) “Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública”. En Merlinsky, G. (coomp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciccus,
- Merlinsky, G. (2020) “La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social”. *Agrociencia Uruguay*. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-15482020000301401&lng=es&nrm=iso. ISSN 1510-0839.
- Merlinsky, G. (2021). *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Editorial Siglo XXI.
- Reboratti, C. (2000) *Ambiente y sociedad: concepto y relaciones*. Ariel.
- Risley, A. (2014). “It’s Not Easy Being Green”: Environmental Advocacy and Policymaking in Chile, *Society & Natural Resources*, 27(4), 421-435.

- Rivera, C. y Zahn, C. (2018). "Organizaciones ambientalistas y su influencia: los claroscuros en la crisis ambiental de la industria del salmón en Chile". *Opción*, 34(87), 514-556
- Sabatini, F. y Mena, F. (1995). "Las chimeneas y los bailes 'chinos' de Puchuncaví". *Ambiente y Desarrollo*, 11(3).
- Sabatini, F.; Mena, F. y Vergara, P. (1996). "Otra vuelta a la espiral: El conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia". *Ambiente y Desarrollo*, 12(4), 30-40.
- Sandoval, I. (2013). *Construcción de resistencia ciudadana en un conflicto socioambiental. Estudio de la movilización del Consejo Ecológico Puchuncaví-Quintero contra el proyecto termoeléctrico Campiche*. Tesis para optar al grado de Antropólogo Social. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Scott, D. y Smith, A. (2017) "Sacrifice Zones" in the Green Energy Economy: Toward an Environmental Justice Framework. *Articles & Book Chapters*.
- Seoane, J., Taddei, E. y Algranati, C. (2018). *Movimientos sociales e internacionalismo en Nuestra América. Del ciclo de conflictividad y cambios sociopolíticos a la ofensiva neoliberal actual*. Ediciones Luxemburg.
- Stake, R. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Svampa, M. y Viale, E. (2015) *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Ediciones.
- Tarrow, S. (2004) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza editores.
- Tecklin, D., Bauer, C. y Prieto, M. (2011). "Making Environmental Law for the Market: The Emergence, Character, and Implications of Chile's Environmental Regime." *Environmental Politics*, 20(6), 879-98.
- Tilly, C. (2010). "Acción colectiva". *Apuntes de investigación del CECYP*, (6).
- Ulianova, O. y Estenssoro, F. (2012). "El Ambientalismo Chileno: La Emergencia y La Inserción Internacional". *Si Somos Americanos*, 12(1), 183-214.

Abstract: The following article investigates the communicational strategies of different Non-Governmental Organizations (NGOs) in the conflict over the environmental reparation of Quintero-Puchuncaví, which, inspired by the principles of Environmental Justice coming from the American Environmental Justice Movements, have contributed to the installation of the term "environmental sacrifice zones" in the communicational and political agenda of Chile. In this sense, we take as a reference the communicational campaigns, reports and conclaves organized by these NGOs (together with territorial base organizations and state authorities -local and national-) during the first decade of the XXI century, which has favored the installation of the discourse at national level, the construction of territorial political coalitions and the implementation of public policies for the recognition, reparation and restoration of the deep environmental injustice suffered by this territory.

Keywords: sacrifice zones - communication and environment - frames - political coalitions.

Resumo: O artigo que se segue explora as estratégias de comunicação de diferentes Organizações Não Governamentais (ONGs) no conflito pela reparação ambiental de Quintero-Puchuncaví, as quais, inspiradas nos princípios de Justiça Ambiental dos Movimentos de Justiça Ambiental dos EUA, contribuíram para a instalação do termo “zonas de sacrificio ambiental” na agenda comunicacional e política do Chile. Neste sentido, tomamos como referência as campanhas de comunicação, relatórios e conclave organizados por estas ONGs (juntamente com organizações de base territorial e autoridades estatais - locais e nacionais-) durante a primeira década do século XXI, que favoreceram a instalação do discurso a nível nacional, a construção de coligações políticas territoriais e a implementação de políticas públicas para o reconhecimento, reparação e restauração da profunda injustiça ambiental sofrida por este território.

Palavras-chave: zonas de sacrificio - comunicação e ambiente - enquadramentos - coligações políticas.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por su autor]
