

Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización. El caso del «conflicto de los cisnes» en Valdivia, Chile

Gonzalo Delamaza¹

Universidad de Los Lagos, Chile

Resumen

En este trabajo se aborda, a través de un estudio de caso, lo que ocurre con el discurso de la llamada responsabilidad social empresarial cuando los conflictos sociales se agudizan y exigen cambios en la actitud de las empresas. ¿Cómo se relacionan las tendencias empresariales con las contiendas sociales sobre el papel de las empresas? Durante la transición democrática chilena desde 1990 y hasta 2010, los conflictos sociales se mantuvieron muy acotados a situaciones puntuales, se mantuvo el crecimiento económico en un marco de estabilidad política, se fragmentó la sociedad civil y la gran empresa contó con una legitimidad social relativamente alta (Delamaza 2010). El caso de la muerte de los cisnes en el Río Cruces, atribuida a la polución causada por una planta de celulosa, catalizó la adopción generalizada de un discurso de responsabilidad social por parte de representantes del gran empresariado. Se sostiene que el impacto transformador del caso se debió a la profunda transnacionalización de una parte importante de la gran empresa chilena y a la evolución del proceso de transición política democrática, avalando la tesis planteada por Agüero (2005) acerca del carácter «contexto-dependiente» de la responsabilidad social empresarial.

Palabras clave: Chile, conflicto ambiental, empresariado, políticas ambientales, responsabilidad social empresarial, transición democrática.

1. Correo electrónico: gonzalo.delamaza@ulagos.cl. Artículo recibido el 23 de enero y aprobado en su versión final el 24 de marzo de 2012.

Corporate Social Responsibility, Internationalization and Politics. The Case of the «Swans' Conflict» in Valdivia, Chile

Abstract

Departing of a case study, this paper deals with changes in the so-called corporate social responsibility discourse when social conflicts get worsen and demand changes in corporations' attitude. How are business tendencies related to social conflicts about corporations' role in the community? During Chile's democratic transition, between 1990 and 2010, social conflicts where fenced to punctual situations, economic growth was kept in a frame of political stability, civil society was broken and big corporations counted mostly with high social legitimacy (Delamaza 2010). The case of the swans' death in Río Cruces, attributed to pollution produced by a cellulose refinery, catalyzed the general adoption of a corporate social responsibility discourse by representatives of Chilean big corporations. It is stated that the transforming impact of the case was due to the deep transnationalization of a large portion of Chilean business companies and the evolution of the democratic political transition, endorsing the thesis supported by Agüero (2002) about corporate social responsibility's «context-dependant» character.

Keywords: Chile, corporate social responsibility, democratic transition, entrepreneurs, environmental conflict, environmental policies.

Siglas usadas

Celco	Celulosa Arauco y Constitución
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Certfor	Sistema Chileno de Manejo Forestal Sustentable
Conama	Comisión Nacional del Medio Ambiente
Corema	Comisión Regional del Medio Ambiente
Corfo	Corporación de Fomento de la Producción
Corma	Corporación de la Madera
EIA	Estudio de impacto ambiental
Endesa	Empresa Nacional de Electricidad
FSC	Forest Stewardship Council
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
Renace	Red Nacional Ecológica
Riles	Residuos industriales líquidos
RSE	Responsabilidad social empresarial
SEIA	Sistema de Estudio de Impacto Ambiental
Sofofa	Sociedad de Fomento Fabril

La responsabilidad social empresarial (RSE) es un enfoque conceptual y un conjunto de prácticas que se encuentra en plena constitución y evolución en América Latina. Siendo un concepto nacido de las propias prácticas y discursos de la gran empresa internacional, su evolución está menos relacionada con los debates académicos que con los requerimientos de las empresas concernidas desde su «entorno-no-mercado» (Valdés 2005). Al mismo tiempo, la dinámica de la RSE es fuertemente «contexto-dependiente» respecto del modo como las variables que la constituyen se configuran en cada caso nacional, a saber: los grados de internacionalización económica, el peso de la sociedad civil organizada en el proceso político y las características del empresariado nacional son variables, entre otras, que inciden en las diferencias apreciables en su desarrollo (Agüero 2005). El caso chileno es uno de introducción relativamente débil y tardía de los conceptos de RSE. Habría influido en ello la estabilidad política del país, la alta legitimidad alcanzada por el empresariado y las tendencias conservadoras del mismo, proclive a considerar que su «responsabilidad social» consiste en ganar dinero, crear fuentes laborales y cumplir las leyes.

Hupperts (1999), por su parte, indicó premonitoriamente que en esta materia «el viento sopla del norte», anticipando que la expansión de este tipo de conceptos y prácticas vendría de la mano de la expansión de los acuerdos de libre comercio y cooperación económica y de la consecuente necesidad de las empresas por cumplir estándares internacionales, vigentes en los países desarrollados. Así ocurrió con el surgimiento de organizaciones como Acción Empresarial (luego Acción RSE) y con la creación de fundaciones como Minera Escondida y Fundación AVINA, directamente ligadas a políticas de responsabilidad corporativa de grupos extranjeros (Agüero 2005).

En este trabajo se aborda, a través de un estudio de caso, lo que ocurre con el discurso de la RSE cuando los conflictos sociales se agudizan y exigen cambios en la actitud de las empresas. ¿Cómo se relacionan las tendencias empresariales expresadas en la RSE con las contiendas sociales sobre el papel de las empresas? Durante la transición democrática chilena desde 1990 y hasta 2010, los conflictos sociales se mantuvieron muy acotados a situaciones puntuales. El modelo económico neoliberal construido en la década de 1980, la continuidad política de la coalición de centro izquierda en el gobierno y la derecha con poder de veto y una pauta de crecimiento económico sostenido, produjeron estabilidad política, fragmentaron a la sociedad civil y permitieron a la gran empresa contar con una legitimidad social relativamente alta durante el período (Delamaza 2010).

A comienzos del siglo XXI, sin embargo, es posible constatar algunos cambios relevantes. Algunos tienen que ver con la evolución del propio proceso político, a través de reformas institucionales graduales pero sostenidas; otros con el propio desarrollo de la sociedad, que incrementó su bienestar material y dispone de mayores niveles educacionales y mejo-

res comunicaciones. Además, el crecimiento económico comienza a producir nuevos conflictos sociales, muchos de ellos ligados al impacto medioambiental de inversiones tanto públicas como privadas en diversos territorios y en relación a aspectos como construcción de carreteras, contaminación, cambios en los usos del suelo, destrucción de entornos naturales no intervenidos, desplazamiento de poblaciones, etc.). Dichos conflictos, que durante el decenio de 1990 fueron controlados y desactivados por la gestión política gubernamental, apoyada en sólidas mayorías y en nombre de la estabilidad política, comenzaron a desarrollarse con mayor autonomía, produciendo nuevos alineamientos políticos y sociales.

Luego de alrededor de una década de promoción de la RSE por parte de organismos no gubernamentales y agrupaciones empresariales sin lograr mayores impactos, de pronto la temática pasó a estar –durante un tiempo– en la primera fila de los discursos del gran empresariado. Vale decir, la RSE apareció como una respuesta a las demandas y exigencias del medio social en el contexto de dichos conflictos. ¿Cuál puede ser el alcance de tales cambios? ¿Qué relaciones pueden establecerse entre conflicto social y RSE?

Frases como «el caso Celco marca un hito en la relación entre una empresa privada y lo público»², «hemos aprendido la lección»³, «la Sofofa estableció un antes y un después de Valdivia»⁴, reflejan el ambiente empresarial existente durante el año 2005, a lo que se agregan otras provenientes del mundo político: «El caso Celco demuestra que la falta de sensibilidad ambiental se paga caro y que la relación con la comunidad es hoy un componente tan importante como los estudios de mercado o la viabilidad tecnológica de las empresas»⁵. Estas afirmaciones resumen la postura adoptada tanto por la cúpula empresarial como por la elite política chilena luego del episodio ocurrido a comienzos del año 2005, es decir, la crisis ambiental suscitada por la entrada en producción de la planta de tratamiento de celulosa de la empresa Celco (Celulosa Arauco y Constitución) en el humedal del Río Cruces. Los impactos producidos condujeron a una gran movilización ciudadana en la cercana ciudad de Valdivia, 850 kilómetros al sur de Santiago, en el corazón forestal del país. Este «antes y después» tiene directa relación con la responsabilidad social y ambiental de la gran empresa y no se restringe al sector forestal, sino que se convierte en un discurso consensual que promueve cambios institucionales así como un renovado énfasis en la RSE y estrategias empresariales basadas en este concepto.

-
2. Leonidas Montes, economista y profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez (Tamblay y Rodríguez 2005).
 3. Charles Kimber, gerente de asuntos corporativos de Celco (Alonso 2006: 17).
 4. Juan Ignacio Letamendi, gerente de la Corporación de la Madera (Corma) (entrevista realizada el 13 de marzo de 2006).
 5. Eduardo Dockendorff, Ministro Secretario General de la Presidencia (Tamblay y Rodríguez 2005).

El presente estudio trata de explicar el impacto transformador de este conflicto poniendo de manifiesto las tensiones que expresa: por una parte, es el resultado de un marco político institucional y una dinámica económica previa, pero, por otra parte, ocurre en un contexto transformado, lo que incide en su propia evolución y determina sus consecuencias posteriores. En el campo discursivo de la RSE ello se expresa en un cambio fundamental: si hasta ese momento, con señaladas excepciones, la RSE era un nuevo nombre para la actividad filantrópica y/o clientelística tradicional de los empresarios hacia la comunidad, a partir del llamado «caso Celco», la visión de la misma se vuelve predominante un componente de la competitividad sistémica de la empresa. Al mismo tiempo surge un debate sobre necesidades de cambio en la regulación y la institucionalidad ambiental, constatándose que la RSE en el campo ambiental no depende únicamente de actores con predisposición a ejercerla, sino también de instituciones que la cautelen, así como de la ciudadanía movilizada. Ello no solo es la expresión de la demanda ciudadana, que con este conflicto se fortalece, al mismo tiempo es una exigencia de la competitividad del país en el contexto internacional, de tal modo que comienza a ser exigida desde quienes controlan el Estado.

Este trabajo sostiene que el hecho de que dicho episodio ambiental –aparentemente menos importante que otros que han sucedido y siguen sucediendo en el país– haya tenido un impacto transformador relevante se debe a dos factores de contexto de la acción empresarial:

- i. la profunda transnacionalización de una parte importante de la gran empresa chilena y la necesidad de introducir estándares internacionales y reducir la vulnerabilidad externa luego de completado un ciclo de acuerdos políticos y económicos que definen el mercado para dicho tipo de empresa; y
- ii. la evolución del proceso de transición política democrática en Chile. Dicha evolución, particularmente a partir del año 2000, permitió un incremento en los grados de autonomía de los actores sociales y políticos con respecto al diseño de gobernabilidad que predominó desde 1987 y que se había traducido en una verdadera «ausencia civil» (Otano 1995).⁶

En este trabajo abordamos una coyuntura donde a nuestro juicio se expresan tanto las tendencias predominantes desde los tempranos años de la década de 1990, como los cambios que se han ido produciendo a lo largo de dos décadas. Se trata de la crisis ambiental producida por la acción de una gran empresa, ocurrida entre 2004 y 2005.

6. Sobre las relaciones Estado-sociedad civil desde 1990, ver también Moulian (1997), PNUD (1998) y Delamaza (2005). La autonomización de la sociedad civil y el rechazo a la política institucional se consolidarían posteriormente al cambio de situación política en 2010 y a la emergencia de la movilización social masiva en 2011.

Examinaremos la dinámica de la crisis, la conducta de los actores y las dimensiones involucradas en ella, de todo lo cual emergió la consolidación del discurso de RSE en la cúpula empresarial chilena. Para comprender dichas variables necesitamos sin embargo analizar primero los rasgos básicos de la inserción del empresariado y su rol social en el Chile de la recuperación y consolidación democrática.

LA DOBLE VÍA DEL EMPRESARIADO CHILENO Y SU ROL SOCIAL Y POLÍTICO

La trayectoria del gran empresariado a partir de la recuperación democrática en la década de 1990 lo sitúa como un actor político y social de gran relevancia, producto de la negociación de la transición, que tuvo como aspecto central la mantención del modelo económico implantado durante la década de 1980 y la no revisión de los procesos de privatización. El crecimiento económico sostenido y el acuerdo inicial sobre reforma tributaria que permitió financiar la política social más activa de las nuevas administraciones hicieron posible una situación estable y un alto prestigio social del empresariado. En ese contexto el discurso emergente en otros lugares sobre RSE no tenía mayor espacio en el empresariado chileno, que se mostraba pujante y expansivo y sostenía el tradicional discurso de que su rol era «dar trabajo y crear riqueza». Conseguido el acuerdo político y económico a comienzos de la década de 1990, la actitud empresarial en el ámbito social pareció regresar a la filantropía tradicional de un sector de fuerte raigambre católica y a la persistencia en demandar menores regulaciones para «trabajar tranquilos».

Es el avance de la internacionalización económica el que lleva a florecer también el discurso sobre RSE, tal como se evidenciará aquí. No es de extrañar entonces que su énfasis esté en aquellos aspectos más sensibles a la presión y el escrutinio internacional. Así, en la segunda mitad de la década de 1990 surgen todo tipo de premios, agencias, estándares y discursos relativos a la acción «socialmente responsable» que debiera tener el empresariado. Esta emergencia de la RSE vino impulsada por nuevas generaciones de gerentes, inversionistas y ejecutivos educados en el exterior que proponen modernizaciones al rol empresarial en sintonía con las tendencias del mercado global y las exigencias de los países desarrollados (Agüero 2005: 167).

Sin embargo, las características de esta emergencia de la RSE parecen correr paralelas a los debates que simultáneamente surgen en el país recién iniciado el siglo XXI, referidos a la desigualdad de ingresos y oportunidades y, más tarde, a la aparición de conflictos laborales clásicos por el control y distribución de los excedentes de la economía chilena. Así en la campaña presidencial de 2005 todas y todos los candidatos hicieron de la fuerte desigualdad económica un tema de debate y propuestas. Y a partir del 2007 se comienzan a manifestar conflictos sindicales y laborales en sectores clave de la economía chilena,

ligados a la exportación de recursos naturales. En 2006 y 2011 la movilización se produce en torno a la educación pública y, nuevamente, a la desigualdad y el rol del Estado. Sin embargo, el discurso empresarial sobre estos temas no apela a la RSE, ni desde el discurso de esta se alude a tales problemas que se están planteando en la sociedad chilena.

De acuerdo al periodo anterior se aprecia que el discurso sobre el rol social empresarial corre por dos vías, una de las cuales enfatiza el carácter voluntario de las acciones de RSE, su dimensión externa a la empresa y su falta de connotación política. En cambio, frente a los conflictos sociopolíticos y al debate sobre desigualdad y sobre rol del Estado, entre otros temas, el gran empresariado mantiene su adhesión a los principios neoliberales y no los vincula con los temas de RSE. La segunda vía no se toca con la primera.

En la parte que sigue se describe el conflicto ambiental suscitado por Celco, insertándolo en la evolución política del conflicto ambiental en Chile y en las características de los grupos empresariales que controlan el sector forestal. Luego, en el tercer apartado se analizan las posiciones o lecturas que los distintos actores involucrados, directa o indirectamente, en el conflicto tienen de él. Finalmente, se establecen algunas conclusiones relativas a la relación entre conflicto social y RSE y se hacen hipótesis sobre las consecuencias políticas futuras de los hechos analizados.

CELCO EN VALDIVIA: DE LA ESPERANZA ECONÓMICA A LA FOTOGRAFÍA DE LOS CISNES MUERTOS

En octubre de 1995, la empresa Celco presentó ante la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema) de la X Región de Los Lagos, un estudio de impacto ambiental (EIA) para su planta Valdivia de tratamiento de celulosa. Ingresaba así, de manera voluntaria, al aún incipiente Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (SEIA), el instrumento preventivo de gestión ambiental que contempla la legislación chilena. La instalación, productora de celulosa Kraft blanqueada de pino radiata y eucalipto, con una producción anual proyectada de 550.000 toneladas, se ubicaría en la comuna de San José de la Mariquina, 32 kilómetros aguas arriba del humedal conocido como Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter y distante algunas decenas de kilómetros de la ciudad de Valdivia, capital de la provincia del mismo nombre, en la actual Región de Los Ríos. Dicha planta, cuya inversión superaría los mil millones de dólares, ofrecería 350 empleos directos y 500 indirectos en su fase de operación y su tecnología contemplaría el tratamiento primario y secundario de los residuos industriales líquidos (riles) que descargaría al Río Cruces.

En su primera etapa el proyecto tuvo un amplio apoyo de las comunidades y organizaciones locales, principalmente por su impacto económico en una región deprimida, aunque

suscitó rechazo de parte de organizaciones ambientalistas y cuestionamientos de carácter científico, los que no tuvieron mayor eco⁷. Al contrario, los ambientalistas recibieron las críticas usuales desde la política y el empresariado⁸.

El Comité Técnico de la Corema de la X región, ente resolutorio y coordinador de la gestión y calificación ambiental a nivel regional, rechazó el EIA presentado declarándolo «ambientalmente no viable» debido a que no consideraba los posibles impactos negativos sobre la actividad turística de la provincia y a falencias metodológicas en el estudio de línea base del Río Cruces, que impedían asegurar que las descargas no impactarían en el humedal.

Sin embargo, a comienzos de marzo de 1996, el proyecto obtuvo la aprobación de la Corema. Esta le puso una condición relativa al tratamiento de los riles, por la cual si estos eran descargados al río debían ser sometidos a tratamiento terciario, en caso contrario debían ser vertidos al mar. Una razón que explica este cambio de actitud radica en el fuerte apoyo que el proyecto tuvo del entonces Presidente de la República y actual senador de la coalición de gobierno por la X Región, Eduardo Frei Ruiz-Tagle⁹. Más que rechazar proyectos, fue usual en ese tiempo plantear ciertas condiciones para su realización. Estimando que el tratamiento terciario anulaba la viabilidad económica del proyecto, Celco intentó la descarga al mar frente a la localidad de Mehuín, una caleta de pescadores artesanales. Pero allí, la empresa se vio enfrentada a la oposición activa de los pescadores de esa caleta, quienes impidieron que la empresa realizara las mediciones requeridas para la construcción de un ducto al mar¹⁰. La empresa optó entonces por el tratamiento terciario de los efluentes y la descarga al Río Cruces. Ello permitió la aprobación del proyecto, en octubre

-
7. «En el inicio todos apoyaban, desde la Corporación de Desarrollo de Valdivia [empresarial] hasta el sindicato de la construcción liderado por comunistas. Pero luego surgió el conflicto, que termina mostrando lo que es esta ciudad» (entrevista a dirigentes de Acción por los Cisnes, realizada en enero de 2005).
 8. «El senador [oficialista] de la zona Gabriel Valdés los increpó por "no tener derecho a decir eso porque no saben el impacto que causa, que este tipo de planta de celulosa es aceptado en Canadá y Suecia y que el proyecto significa una verdadera explosión de desarrollo para Valdivia". A su vez, Fernando Léniz, presidente de la Corporación de la Madera [Corma], los criticó al señalar que "con el pretexto de proteger el ambiente, entorpecen gravemente nuestro crecimiento, generando una verdadera psicosis ambientalista que está frenando un número creciente de proyectos económicos"» (Ojeda 2006: 61).
 9. Ya en un conflicto ambiental anterior, el de la construcción de las centrales hidroeléctricas del Alto Bio Bio, el Presidente Frei había explicitado muy claramente su postura, durante la inauguración de la Central Puangue, en el sentido de que «ninguna inversión se detendrá por consideraciones ambientales» y que «el SEIA no estaba diseñado para rechazar proyectos sino para mejorarlos ambientalmente», adoptando una postura muy clara «pro grandes inversiones». En el caso de la planta de Celco, esto se expresó a través de su visita a la planta y su apoyo al proyecto el 1° de marzo de 1996, apenas un mes después de que esta había recibido el segundo rechazo por parte del comité técnico de la Corema (Asenjo 2006: 12).
 10. Los pescadores de Mehuín tuvieron el apoyo del alcalde y del Concejo Municipal de San José de la Mariquina.

de 1998, aunque se exigía un programa de monitoreo complementario para identificar a tiempo las señales ecológicas de efectos no previstos¹¹.

Sin embargo, en enero de 1999, Celco apeló ante el órgano de mayor jerarquía de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), el Consejo de Ministros, el cual eliminó varias de las condiciones que a la postre serían decisivas para explicar la catástrofe ecológica posterior. En la siguiente sección del trabajo explicamos algunas características específicas del SEIA y su operación desde mediados de la década de 1990.

Así, a comienzos de 2003 se inició la construcción de las instalaciones de la planta Valdivia y un año más tarde, en febrero de 2004, sus actividades productivas. A pesar de que ya en la etapa de construcción la planta fue sancionada por incumplimiento de algunas normativas, al iniciar la producción se produjo el primer problema ambiental de mayor impacto público, a propósito de los malos olores que llegaron hasta Valdivia¹² y en abril de 2004 la Municipalidad de San José de la Mariquina cerró la planta por no contar con patente comercial. Durante el año 2004 se detectó la emigración y muerte de los cisnes de cuello negro que habitaban el Santuario de la Naturaleza Humedal Carlos Anwandter, aparentemente a causa de las descargas de efluentes de la planta Celco Valdivia. El 28 de octubre las fotografías de los cisnes muertos aparecieron en primera plana de los diarios de circulación nacional y en los noticieros de la televisión.

Luego, a partir de noviembre comenzaron las marchas ciudadanas y otras actividades en Valdivia, convocadas por la naciente organización Acción por los Cisnes, que atrajo a miles de personas en rechazo a la actuación de la planta y en defensa del humedal. En el mismo período se conocieron estudios científicos relativos al tema: un informe de consultoría filtrado al público indicaba que existía sobreproducción de celulosa y desviación de riles en lugares no autorizados; y un informe encargado por la Conama y realizado por la Universidad Austral de Chile indicaba la conexión entre los desechos de la planta y la

11. Ver la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) 279, Corema X, 1998. El 16 de octubre de 1998 la Subsecretaría de Pesca envió a la Corema de la X Región un oficio ordinario donde «le advierte que la evacuación de los riles de una planta de celulosa de esta envergadura a un cuerpo de agua continental como el río Cruces, representa una amenaza al equilibrio natural de la zona» (Ojeda 2006: 47).

12. Los eventos más críticos fueron en febrero (plena temporada turística en Valdivia), marzo y mayo de 2004. Entre marzo de 2004 y agosto de 2005, la planta registra catorce infracciones cursadas por seis organismos distintos (Ojeda 2006: 36). A pesar de los problemas, todavía el 2005 la empresa afirmaba: «Una de nuestras metas más importantes es asegurar una eficiente utilización de las técnicas disponibles y contar con sistemas de gestión apropiados, asegurando así un perfeccionamiento continuo de nuestras operaciones. Esto nos ha permitido mantener a través del tiempo altos estándares ambientales. Las plantas de celulosa, aserraderos y paneles se encuentran entre las más modernas del mundo y cumplen estrictamente con la normativa ambiental chilena, la cual es tan rigurosa como la de los países más desarrollados» (texto de Alejandro Pérez, gerente general de Celco [Celco 2004]).

muerte y emigración de los cisnes por falta de alimento (luchecillo). El 18 de enero de 2005 la autoridad ambiental regional decretó el cierre de la planta y un mes después autorizó su reapertura. En el mes de marzo la empresa Celco entregó aportes en dinero al Club Deportivo Valdivia y a los municipios de Mariquina y Lanco.

En abril de 2005, el movimiento Acción por los Cisnes logró el cierre de la planta mediante una orden judicial de la Corte de Apelaciones de Valdivia, que a su vez exigió un nuevo EIA. La Corte Suprema revocó el acuerdo, basándose en un informe presentado por la empresa, supuestamente emitido por el Centro de Estudios Ambientales EULA de la Universidad de Concepción, altamente prestigioso en la materia. Pero la Universidad de Concepción desmintió la autoría de dicho estudio¹³. En mayo, la Corema emitió la resolución 377 que modifica la anterior de 1998, autorizando el funcionamiento de la planta con disminución de producción y otras exigencias. Al considerar «extremas» las medidas tomadas, el 8 de junio la empresa Celco decidió cerrar temporalmente la planta de Valdivia y anunció la renuncia del gerente general de Celco y de dos abogados de la empresa¹⁴. Fue el momento más álgido del conflicto en términos políticos. De hecho, dos días antes el Presidente Lagos se había comunicado con el propietario de Celco para expresarle su preocupación por la situación producida y por el público error de los abogados de la empresa en relación al informe de la Universidad de Concepción. Lagos habría exigido al empresario un «gesto mayor» que considerara cambios en la plana ejecutiva (*La Tercera* 2005).

Antes de ello, a comienzos del año la empresa ya había tomado importantes decisiones de cambios en su directorio, planta gerencial y política ambiental corporativa y nombró presidente del directorio a Alberto Etcheagaray, ex ministro de vivienda del Presidente Aylwin, ampliamente conocido como presidente del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y hombre fuertemente ligado a la Iglesia católica. Durante el primer semestre la empresa, con la planta sin funcionar, negoció con el gobierno para resolver el conflicto y reabirla. En agosto el propio Presidente Lagos anunciaba que la planta de Valdivia construiría un ducto al mar para descargar efluentes y la planta comenzó nuevamente a producir¹⁵.

13. Antes ya la empresa había encargado un estudio, solicitado al Centro de Estudios Avanzados en Ecología y Biodiversidad de la Universidad Católica, donde se contestaba el Informe de la Universidad Austral sobre la muerte de los cisnes. La universidad ha sido beneficiaria de importantes donaciones del grupo Angelini, propietario de Celco, para la construcción de las instalaciones de dicho centro.

14. La empresa señaló que la paralización voluntaria se prolongaría mientras «no se clarifiquen con la autoridad las condiciones técnico-jurídicas bajo las cuales esta pueda funcionar, que la planta está certificada entre las más avanzadas del mundo, cuenta con las aprobaciones gubernamentales, respeta los parámetros y monitoreos fijados y que no está probado que su operación haya tenido los efectos que se le imputan» (Ojeda 2006: 50).

15. Esta solución ha significado que posteriormente se hayan vuelto a repetir los incidentes en Mehuín con los pescadores artesanales que impiden que la empresa haga las mediciones para el ducto al mar. Esta

En el segundo semestre de 2005, durante la campaña presidencial, el caso del conflicto de Valdivia apareció reiteradamente como evidencia y fundamento de la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental y modificar las regulaciones que deben tener las empresas para megaproyectos de inversión. Todos los candidatos presidenciales afirmaron la necesidad de establecer una institucionalidad de mayor rango para los problemas ambientales, respondiendo de esa manera a la inequívoca condena ciudadana a Celco.

DIMENSIONES Y ACTORES DE UN CONFLICTO EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

La particularidad del conflicto que hemos expuesto está dada, a nuestro juicio, por el hecho de suceder en una coyuntura de cambios respecto de la forma como los principales actores públicos y privados involucrados se relacionan entre sí, pauta que difiere de la que ha predominado durante los últimos quince años, redefiniendo de este modo lo que se entiende por RSE. Revisemos las distintas dimensiones y los actores involucrados.

A. El sector forestal y el grupo Angelini

En primer término se encuentra el principal grupo económico del país, en ese entonces comandado por Anacleto Angelini¹⁶, cuya fortuna provino inicialmente de inversiones pesqueras y que, luego de la fuerte transnacionalización de ese rubro, derivó en inversiones forestales. El desarrollo del grupo Angelini partió en la pesca (en 1970 ya era el cuarto grupo económico del país) y luego se expandió a combustibles con la adquisición de la empresa de distribución COPEC, para después desarrollar el área de seguros y forestal.

Debe considerarse que la pauta de crecimiento económico que ha seguido Chile continúa estando basada en la explotación de los recursos naturales, principalmente cobre, fruta, bosque y pesca. Tales sectores se diferencian en cuanto a la forma de propiedad. En la industria forestal y la pesca predominan los capitales nacionales, mientras en el cobre se mantiene una fuerte presencia estatal, aunque la mayor expansión del rubro se realiza con capitales privados, tanto chilenos como foráneos. En el caso de la fruta la cadena productiva es comandada por grandes transnacionales comercializadoras y exportadoras, quienes también controlan los *packings* y de hecho la producción nacional por la vía del crédito, los ritmos de compra, etc.

ha contado con apoyo de la Armada para lograrlo, lo que ha derivado en enfrentamientos que los pescadores han denominado «Combate Naval de Mehuín». También Celco ha enfrentado posteriormente otros conflictos ambientales en la planta Nueva Aldea, tanto en la fase de construcción como en su reciente operación, situada en el borde del río Itata, cuatrocientos kilómetros más al norte, en la región de Bío Bío.

16. Quien falleció en 2007 a los 93 años de edad, siendo considerado el hombre más rico de Sudamérica, con una fortuna personal calculada en seis mil millones de dólares.

El sector forestal ha experimentado en los últimos treinta años una enorme expansión, aprovechando los beneficios otorgados por el Estado en términos de franquicias tributarias y subsidios para las plantaciones forestales (255 millones de dólares desde 1974, según el informe de OCDE y Cepal [2005]), la privatización de los complejos estatales y el plan nacional forestal diseñado a comienzos de la década de 1970, que permitió identificar la vocación forestal del sur chileno y determinar localizaciones y otros elementos de planificación¹⁷. El desarrollo del sector ha seguido ese plan, solo que este no ha sido realizado por el Estado, como se pensó originalmente, sino por grandes conglomerados privados. La etapa de maduración del negocio forestal ha llevado a sus propietarios a acelerar la construcción de grandes plantas de producción de celulosa que procesan la madera aserrada de las enormes superficies de bosque plantado.

La industria forestal da cuenta del 3,5% del PIB y del 12% del valor de las exportaciones. Chile es el tercer exportador de astillas de madera y el sexto exportador de celulosa más grande del mundo. La plantación de árboles –recurso natural renovable– ha aumentado de forma espectacular: con 2,2 millones de hectáreas, las plantaciones constituyen un 14% de la superficie forestal. La tala en plantaciones forestales ha crecido en un 180% desde 1990, lo cual ha aliviado la presión sobre los bosques nativos. (OCDE y Cepal 2005)¹⁸

El sector forestal chileno es controlado por tres grandes grupos, en distintas proporciones. El principal de ellos es el grupo Angelini, propietario de Celco, Aserraderos Arauco y Paneles Arauco. Estas tres empresas representan el 39,6% de la exportación forestal, lo que equivale al 4,2% del total de exportaciones del país (datos del año 2003). A su vez, el patrimonio bursátil del grupo ha sido estimado para esa fecha en alrededor de 14.500 millones de dólares, sobre un total de patrimonio de las sociedades abiertas que operan en el país de 83.083 millones de dólares¹⁹. Vale decir que se trata del principal grupo económico dentro de uno de los principales rubros de la economía nacional orientado a la exportación²⁰.

17. Entrevista a Alberto Etchegaray (5 de abril de 2006).

18. Por la misma razón se construyen megaplantas en Uruguay y se suscitan conflictos ambientales con las plantas en Argentina.

19. Los datos sobre el sector forestal corresponden al año 2003. Para dimensionar el tamaño del grupo, podemos decir que el patrimonio bursátil del grupo equivalía, a la misma fecha, a un 20% del PIB chileno de ese año (Fazio 2004).

20. El segundo grupo es el ligado a la familia Matte, propietaria de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones y de Inforsa, que representan en conjunto un 26,5% de las exportaciones forestales. El tercero, mucho menor en envergadura, es el Grupo Nueva, de propiedad del suizo Stephan Schmidheiny, quien no se orienta a la producción de celulosa sino de paneles y tableros (Masisa) y ha encabezado una activa política de responsabilidad empresarial con criterios diferentes a los de sus colegas chilenos.

Las características y trayectoria de su propietario, así como sus nexos políticos, indican ciertas particularidades. No es un conglomerado de origen familiar, como la mayoría de los grupos chilenos, sino uno controlado directamente por su propietario, el inmigrante italiano Anacleto Angelini, quien no tuvo descendencia directa. Hombre muy ligado a la Iglesia católica, de muy bajo perfil público (solo dio dos entrevistas en su vida), apoyó activamente la visita del Papa Juan Pablo II en 1987 (organizada por Alberto Etchegaray). Nunca participó de las estructuras gremiales de la industria, ni directamente en asuntos políticos, aunque se le reconocía cercanía a la Concertación (al menos mayor cercanía que el grueso de un gran empresariado inequívocamente adscrito a la derecha política). El rol público lo ocupó durante años el gerente general de una de sus empresas (COPEC), Felipe Lamarca, quien fue durante algunos años presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa). En materias de filantropía y apoyo a la comunidad, también Angelini utilizó el bajo perfil. Nunca publicitó las ayudas financieras que realizaba, muchas de ellas ligadas a actividades de la Iglesia católica. Incluso se señala que retiró apoyo a instituciones que hacían pública su procedencia (Carmona 2002; entrevista a Ignacio Letamendi²¹). El grupo mantiene la Fundación Educacional Arauco desde hace mucho años, que sostiene colegios y liceos en la región del Bío Bío.

B. La política ambiental de la Concertación

El contexto institucional y normativo en el que ha operado el sector forestal y que define en gran parte su comportamiento es el de una regulación ambiental de corta data y no preparada para la dinámica del sector. Si bien desde fines de la década de 1980 surgieron diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas, que se agruparon en la Red Nacional Ecológica (Renace), este tema no fue prioritario en la agenda política del primer período de transición²². Sin embargo, la emergencia de los primeros problemas medioambientales importantes (la contaminación atmosférica de Santiago, proyectos hidroeléctricos en el Alto Bío Bío y el basural de Lo Errázuriz, entre otros), la realización de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 y la posibilidad de prevenir conflictos mediante una participación normada, llevaron al primer gobierno democrático, presidido por Patricio Aylwin (1990-1994), a formular un proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente.

Esta Ley, que introdujo los estudios y declaraciones de impacto ambiental como requisito para las inversiones productivas, fue promulgada en 1994, diez días antes de que asumiera

21. Entrevista realizada el 13 de marzo de 2006.

22. «Los derechos humanos, la superación de la pobreza y la democratización del sistema político eran los temas más urgentes y visibles en los comienzos de la transición y no existía adecuada información pública sobre los problemas ambientales, así como tampoco conciencia en la clase política sobre la dimensión ambiental del desarrollo, en momentos donde el *boom* exportador alimentaba ya por varios años el crecimiento económico» (Larraz 2006: 3).

el segundo gobierno democrático, presidido por Eduardo Frei (1994–2000). El modelo de regulación elegido se ha denominado como «de coordinación», ya que en vez de crear una instancia o autoridad medioambiental, se basó en una instancia coordinadora de ministerios sectoriales con competencias en el tema. Como instancia ejecutiva se creó la Conama, organismo dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y dirigido por un consejo interministerial. El fundamento del modelo de coordinación fue principalmente político, pues no se juzgó políticamente viable en ese momento crear un ministerio o autoridad ambiental de rango superior²³. Al ubicar la autoridad ambiental en el Consejo de Ministros de la Conama, se buscó la coordinación y se aseguró la subordinación a las políticas sectoriales, especialmente las del ámbito productivo y económico. La ley promulgada en 1994 se redujo a tres instrumentos de gestión, entre los cuales el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) fue el que suscitó mayor oposición del empresariado. La administración Frei demoró tres años en promulgar el reglamento, por lo que este estuvo operativo recién en 1997²⁴.

Fue precisamente en el estreno del SEIA que la empresa Celco sometió voluntariamente su proyecto de planta de celulosa, en 1995. A partir de ese momento, el sistema ha debido readecuarse por las significativas omisiones y deficiencias que se han detectado en su aplicación. En términos generales, las observaciones que se han hecho a la legislación ambiental y al SEIA por parte de académicos y organizaciones de la sociedad civil aluden a las asimetrías del proceso de participación (tardío, de corta duración, sin soporte técnico y acotado temáticamente) y a la debilidad de la institucionalidad creada. Básicamente se sostiene que dichos instrumentos no son suficientes para enfrentar los temas de deterioro del medio ambiente y sostenibilidad ambiental en un contexto de intensificación de las inversiones basadas en recursos naturales.

Una vez que la empresa ha presentado el proyecto completo, el SEIA recoge opiniones de diversas instituciones públicas competentes y de la ciudadanía para que el organismo de gestión ambiental finalmente emita una RCA. A través de ella se autoriza, rechaza o autoriza con condiciones la ejecución de un proyecto. Las observaciones presentadas se ponderan y se incorporan en el fundamento de la resolución de calificación ambiental acerca del proyec-

23. El gobierno de Frei estuvo inicialmente por radicar la autoridad ambiental en el Ministerio de Bienes Nacionales, probablemente el de menor rango e importancia política dentro de la administración estatal chilena.

24. Se evidenciaba así la falta de voluntad política del gobierno de Frei por implementar la nueva institucionalidad creada (Asenjo 2006). Al mismo tiempo la «doctrina Frei» se expresó en que durante los primeros años, de sometimiento voluntario al SEIA, se aprobaron el 95% de los proyectos, en tanto el primer año de aplicación obligatoria (1997) se aprobó la totalidad de los proyectos (Marcelo Castillo, citado en Larrain 2006: 5). Sin embargo, la situación no varió sustantivamente en los años siguientes (Rivera *et al.*, s. f.).

to²⁵. También puede darse la participación anticipada, aunque esta es voluntaria. El enfoque y alcance de la participación es consultivo y no incide de modo directo sobre las decisiones de las autoridades acerca de los proyectos. Las observaciones ciudadanas solo deben referirse a los efectos ambientales de los proyectos. A pesar de ello, una gran proporción de las observaciones se refiere a temas vinculados con aspectos socioeconómicos. «Se produce entonces una importante contradicción, pues por un lado los EIA resaltan los beneficios económicos directos e indirectos de los proyectos y, por otro, se cuestionan las observaciones de igual naturaleza emitidas por la ciudadanía» (Filgueiras 2002). Veremos que este problema se repite en el caso de las Corema y el Consejo de Ministros de la Conama.

Lo novedoso del SEIA fue, sin embargo, que vinculó obligatoriamente los procesos de decisión sobre inversiones con el análisis de la ocurrencia de posibles externalidades negativas para el medio ambiente y, al mismo tiempo, estableció la obligatoriedad de consultar la opinión de los ciudadanos directamente afectados por los proyectos acerca de los posibles impactos en su entorno. Aun así, la institucionalidad establecida no logra vincular efectivamente las decisiones con las comunidades locales: por un lado, no pueden opinar sobre la radicación de las inversiones, pero, por otro lado, luego deben opinar sobre temas técnicos que no necesariamente conocen. Por otra parte, ni los servicios públicos que forman las Corema, ni el intendente que la preside, son responsables ante el electorado local, sino ante las autoridades nacionales que los han nombrado²⁶.

Las insuficiencias de la legislación, particularmente las escasas experiencias de participación anticipada, han llevado a «judicializar» cada vez más los conflictos ambientales. Otra consecuencia son las negociaciones directas entre empresa y comunidad, que muchas veces terminan en la compensación de impactos negativos ambientales con valores no ambientales, lo que desnaturaliza el proceso²⁷. Las insuficiencias de la institucionalidad

25. Una consideración importante es que las Corema pueden autorizar un proyecto rechazado por su comité técnico, pero no pueden rechazarlo si cuenta con la aprobación de los organismos sectoriales.

26. Hasta la promulgación de la Ley 20.500 en 2011, el SEIA fue el único caso en que la participación se había vinculado con la agenda de la modernización del Estado, cuyos principales énfasis han estado en la capacidad de gestión, la prioridad de los resultados por sobre los procedimientos y la mejora de la calidad de los servicios y beneficios prestados. Esto es relevante ya que no está explícito en el proyecto modernizador el objetivo de lograr que la sociedad civil pueda participar en decisiones del poder público acerca de políticas y programas (Filgueiras 2002). Es decir, el tema de la participación en la gestión de políticas públicas, si bien está presente en una gran variedad de programas sociales –aunque sin participación en la toma de decisiones– aparece como poco conectado con la reforma del Estado (Armijo 2000; Delamaza 2010).

27. Es el caso de la minera Barrick Gold, enfrentada a un conflicto por la remoción de glaciares en la Cordillera de los Andes, que ha conducido a una importante negociación de compensaciones económicas con los productores del valle del Huasco. El interés de los productores, sin embargo, no se refiere a los glaciares y el eventual daño ecológico que su remoción pudiese entrañar, sino a la contaminación de su producción por parte de la minera. El bien ambiental solo depende, en este caso, de la normativa específica que lo protege.

creada y las consecuencias del conflicto de Celco llevaron a promulgar el 26 de enero de 2010 la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente.

Desde el sector del gran empresariado se alude a las contradicciones de la política que intenta fiscalizar sin normar previamente o que deja sin aplicación sus propias normas cuando estas entran en conflicto con intereses empresariales o con sus propias capacidades de mitigación de los daños ambientales²⁸. Desde los sectores ambientalistas se destaca el fenómeno de «captura de agencia» por parte de las empresas reguladas y de «incentivos contrapuestos», presente en el modelo de coordinación, pues «las agencias (sectoriales) se evalúan a partir del éxito del sector que regulan, particularmente si las metas se relacionan con el fomento productivo» (Pizarro 2006: 11).

Posiblemente en respuesta a esas mismas limitaciones, la política ambiental chilena se ha ido orientando crecientemente hacia el desarrollo de instrumentos de gestión voluntaria de los problemas ambientales, como los acuerdos de producción limpia, los códigos de ética, etc. Se trata de instrumentos de aplicación voluntaria por parte de las mismas empresas, que reducen los costos de fiscalización y hacen avanzar temas de respeto a las normas ambientales. No está claramente establecido, sin embargo, el resultado empírico de dichos instrumentos en términos de los problemas existentes (Maldonado y Malebrán 2004; OCDE y Cepal 2005).

En el ámbito forestal, se ha impulsado la certificación de la producción del sector, en conjunto entre la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y las empresas, a través de Sistema Chileno de Manejo Forestal Sustentable (Certfor). Nuevamente aquí tenemos un proceso colaborativo entre sector privado y público que no se realiza de cara a una normativa claramente establecida y que depende muy significativamente de la disponibilidad y compromiso voluntario de las diferentes empresas. Dicho proceso de certificación se inició como respuesta a dos presiones del entorno:

- i. el avance de la certificación del Forest Steward Council (FSC), en la cual participan empresas y grupos de la sociedad civil internacional y que fue adoptado en Chile por dos empresas importantes (Bío Bío y Millalemu)²⁹; y

28. Recién en 2006 se inició el proceso de elaboración de normas de calidad para algunas cuencas hidrográficas (entre ellas, el Río Cruces). «La Conama sufre una suerte de conflicto vital, ya que, por una parte, aspira al desarrollo del país y de cada una de sus regiones, y, por otra, establece normas ambientales que comprometen seriamente esa posibilidad. Lo sorprendente es que con posterioridad, cuando ha constatado que sus decisiones efectivamente tienen un impacto negativo en el desarrollo regional, ha optado por no aplicar su propia normativa, dañando con ello la credibilidad de la institucionalidad ambiental» (Dinamarca 2006: 5).

29. En 2004 se habían certificado por el FSC un poco más de trescientas mil hectáreas de bosques (Maldonado y Malebrán 2004).

- ii. la denuncia que organizaciones ecologistas chilenas impulsaron en conjunto con sus pares estadounidenses en relación a la destrucción del bosque nativo. Esa denuncia, publicitada directamente en Estados Unidos a través de un aviso en el New York Times, forzó una mesa de negociación y un acuerdo entre las principales empresas forestales chilenas, la organización chilena Defensores del Bosque Nativo y la organización internacional Forest Ethics para detener la destrucción del bosque nativo y preservar el existente (Fazio 2004).

C. Las relaciones público-privadas

El conflicto de Celco debe entenderse en el marco de las relaciones establecidas a lo largo de los gobiernos de la Concertación, en el poder ejecutivo entre 1990 y 2010, con el gran empresariado que controla las variables principales de la economía, del cual depende en gran medida el crecimiento económico del país. Dichas relaciones estuvieron marcadas, en un principio, por la mayoritaria adhesión de los grandes empresarios a las políticas de la dictadura militar y luego por su vinculación activa a las posiciones políticas de la oposición de derecha. Ello se ha expresado en múltiples oportunidades en incursiones políticas de la cúpula empresarial en contra de la postura gubernamental. En 1990, sin embargo, se logró un primer acuerdo para establecer una reforma tributaria con la que se financió parte del aumento del gasto social y el incremento de los sueldos mínimos (Delamaza 2005).

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), predominó una política favorable a los grandes proyectos de inversión, bajo el lema de la necesidad de modernizar el país. Sin embargo, a pesar de las buenas relaciones entre el gobierno y el gran empresariado, el crecimiento económico se redujo de manera importante a partir de 1998, con graves consecuencias en el desempleo y la evolución de la reducción de la pobreza (Muñoz y Stefoni 2003).

Más adelante, el inicio del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) fue difícil, dado el abanderamiento casi completo del gran empresariado con el candidato de la derecha, Joaquín Lavín, quien fue derrotado por escaso margen en las elecciones. A ello se sumó la escasa reactivación productiva y del empleo durante el primer período y los episodios de corrupción en que se vieron envueltos funcionarios de gobierno, algunos de ellos ligados directamente al círculo inmediato del presidente Lagos. La estrategia gubernamental se orientó entonces a lograr un acuerdo con la oposición en torno a la «modernización del Estado», el cual fue complementado por un acuerdo con las cúpulas empresariales en la llamada Agenda Pro Crecimiento. Estos acuerdos, más una política ortodoxa en materia macroeconómica y la recuperación de la economía mundial, llevaron a una relación muy estrecha entre el gobierno y el empresariado, al margen de las diferencias ideológicas que subsistieron.

En el campo ambiental, las relaciones sufrieron una evolución similar. Luego de que el modelo de regulación ambiental sufriera diversos cuestionamientos producto de su débil desempeño en los conflictos de las centrales hidroeléctricas, en el caso de Celco y otros, surgieron diversas propuestas de reforma y fortalecimiento de la institucionalidad. Inicialmente Lagos nombró directora de la Conama a la destacada dirigente ecologista Adriana Hoffman, quien sin embargo renunció a los seis meses, por desacuerdos sobre el manejo de la política en el área. La nueva directora, Paulina Saball, impulsaría los instrumentos de gestión ambiental voluntaria que ya hemos mencionado. Y solo después del episodio de Celco surgiría nuevamente la demanda de fortalecer la autoridad ambiental y reformar la normativa de la Ley de Bases del Medio Ambiente, lo cual se concretó bajo el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010).

En el desarrollo del conflicto relativo a Celco, la Corema, instancia regional, tuvo un rol relevante. Inicialmente rechazó el proyecto, pero luego lo admitió, en parte gracias a la fuerte presión de las autoridades superiores, imponiendo algunas condiciones difíciles en cuanto al tratamiento de los riles, como se ha visto: un ducto al mar o el tratamiento terciario de los efluentes. Ante la oposición de los pescadores de Mehuín, fue el propio Consejo de Ministros de la Conama el que rebajó las exigencias, permitiendo el inicio de las operaciones de la planta³⁰. En la búsqueda de una salida, el propio Lagos se involucró en diversos momentos, comunicándose directamente con Angelini, y luego señalando personal y públicamente su conformidad con la solución del ducto al mar, lo que indica la fragilidad de la construcción institucional y el predominio de las opciones políticas de cada gobierno. La última decisión de Lagos es la que llevó al conflicto en Mehuín, que aún no se resuelve.

D. La emergencia ciudadana: Acción por los Cisnes en Valdivia

Sin duda que un elemento relevante de este conflicto fue la emergencia de un movimiento ciudadano poderoso, con amplia capacidad de movilización, que surgió precisamente en relación a la muerte de los cisnes. Son varios los elementos que particularizan el movimiento, tanto externos como internos. Entre los primeros hay elementos de oportunidad, pues por una parte se trataba de la operación de un proyecto aprobado por el SEIA, por lo que la institucionalidad ambiental estaba mostrando claramente sus limitaciones de cara a la sensibilidad de la ciudad; y por otra parte era la fase de balance de la gestión ambiental del gobierno de Lagos. También influyó el tratarse de una especie amenazada muy particular y representativa de la zona y de una comunidad con alta conciencia ambiental y sentido de identidad territorial (Sepúlveda 2005).

30. En entrevista personal Alberto Etchegaray señaló que «Frei puso las máximas exigencias» y que «Angelini fue presionado por el gobierno de Lagos para iniciar la producción de la planta» (entrevista realizada el 5 de abril de 2006). Ambas afirmaciones indican claramente la percepción empresarial sobre dónde se toman las decisiones en materia ambiental en relación a los megaproyectos.

Entre los factores propios está la transversalidad ideológica y política de la agrupación, un rasgo poco frecuente en los movimientos sociales chilenos; el contar con estrategias de comunicación muy sólidas; el tener participación y aporte de profesionales que legitimaron la demanda y, también, los activos vínculos existentes con el movimiento ambientalista nacional e internacional. Se puede apreciar que fue la movilización activa de este grupo y la amplia recepción ciudadana que alcanzó lo que le fue otorgando visibilidad pública de nivel nacional y llevó a las autoridades a buscar soluciones al conflicto. Ejemplo de ello es la contratación por parte de la Conama del estudio con la Universidad Austral para determinar los niveles de contaminación (Sepúlveda 2005).

A pesar de que por su nombre podría parecer una agrupación conservacionista, en realidad este movimiento permite la convergencia articulada de los intereses ciudadanos afectados más directamente tanto por la contaminación del río y la imagen de la zona que eso conlleva, como por la falta de espacios de diálogo y concertación local con un mega proyecto que concentraba un inmenso poder. Por ello adhieren los empresarios turísticos locales, los armadores de naves, los ingenieros forestales, los médicos, las juntas de vecinos y las comunidades indígenas aledañas a la planta, entre otros.

También es relevante considerar las características particulares de la zona donde el conflicto ocurrió, lo que define una evolución paralela –y en muchos sentidos enfrentada– entre el nivel local y el nivel nacional. Valdivia ha sido una zona económicamente deprimida desde la ocurrencia del gran terremoto y maremoto de 1960. Luego de muchos años de crisis y reconstrucción parcial, sin nuevas inversiones productivas, la ciudad fue despegando gracias a la actividad turística, al crecimiento de la Universidad Austral de Chile y a actividades culturales conexas³¹. Desde la década de 1980 la comunidad valdiviana luchó por convertirse en región administrativa, separándose de la región de Los Lagos, cuya capital regional se encuentra a más de 150 kilómetros de distancia³². Todos estos factores, constituyen a Valdivia en una comunidad relativamente más organizada que otras ciudades chilenas, con un sostenido conflicto con la administración central del país, intereses productivos locales definidos y alta sensibilidad por el tema ambiental, dada la importancia de la actividad turística.

31. Valdivia cuenta con un Festival Anual de Cine, un Museo de Arte Moderno y un Centro de Estudios Científicos de nivel mundial, instalado hace unos pocos años, precisamente en virtud de las características de la ciudad. El actual humedal donde habitaban los cisnes es en realidad un lugar inundado luego del terremoto de 1960, espacio donde estaban algunas de las lecherías más modernas de su tiempo en la región, todo un símbolo del pasado perdido de Valdivia (información de José Ignacio Letamendi, gerente de Corma, en entrevista realizada el 13 de marzo de 2006). A la vez, desde 1981 el río fue declarado Santuario de la Naturaleza. Ese mismo año Chile adhiere a la Convención de Humedales de Importancia Internacional y el Río Cruces se convierte en el primer sitio chileno de la Convención Ramsar (Ojeda 2006: 57).

32. El proyecto de ley que convierte a las provincias de Ranco y Valdivia en la Región de los Ríos fue promulgado en octubre de 2007, constituyendo la primera modificación a la estructuración geopolítica de regiones administrativas realizada por la dictadura militar a fines de la década de 1970.

El conflicto que hemos descrito pone en evidencia también las tensiones entre los niveles local y regional ya que, a pesar de que los permisos ambientales son decididos en el nivel regional, este carece tanto de independencia ante el Consejo de Ministros, como de responsabilidad y *accountability* ante su comunidad. En este caso específico este elemento acrecentó la movilización ciudadana.

Pero el eco positivo de Acción por los Cisnes también se liga con la mayor conciencia ambiental y exigencia de responsabilidad a las empresas por parte de amplios sectores de la ciudadanía. Así, por ejemplo, una encuesta sobre el desempeño de diferentes empresas en materias de RSE señalaba:

Con respecto a las empresas mencionadas como no responsables socialmente en primer lugar destaca el caso de Celulosa Arauco la que se encuentra presente en tres de las cuatro ciudades encuestadas. Existe una percepción generalizada respecto del deficiente desempeño de la empresa en cuanto a Responsabilidad Social. (Prohumana 2006)³³

E. Otros actores: la universidad y los medios de comunicación

El cuadro de actores involucrados en este conflicto lo completan las instituciones del ámbito cultural, no directamente ligadas a él, pero que cumplieron un rol fundamental. En el caso de la Universidad Austral, se trata de un establecimiento netamente local fundado en 1954, que surgió, como otras universidades del país durante el siglo XX, por iniciativa de grupos profesionales y empresariales locales y recibió apoyo y financiamiento del Estado. Con el desmembramiento de las universidades estatales nacionales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) bajo intervención militar, el predominio de la Universidad Austral en la zona sur se hizo mucho mayor.

Su primera intervención en este conflicto nació de un estudio encargado por la propia Conama, que dio como resultado un informe negativo para la empresa Celco. Ese resultado se dio a conocer y pasó a constituir un fundamento de legitimidad de enorme importancia, tanto para los propios ciudadanos como para las autoridades y, especialmente, para la comunicación pública en torno al caso. Con el fin de neutralizar ese impacto, la empresa solicitó una reunión con el rector de la época, Carlos Amtmann, reunión que fue facilitada por el senador de la zona, el importante político demócrata cristiano Gabriel Valdés. Dicho encuentro fue rechazado públicamente por la comunidad académica de la Universidad Austral, lo que la ubicó del lado del movimiento ciudadano.

33. Por el contrario, una empresa minera como La Escondida, es percibida en su comunidad local, Antofagasta, como altamente responsable, aun en medio de una movilización sindical por mejoramientos salariales (Prohumana 2006).

Tan importante fue el estudio de la universidad, que la empresa difundió otro trabajo con conclusiones más positivas para ella, elaborado por un laboratorio de la Universidad Católica, entidad que tenía convenios de financiamiento con la empresa. Luego utilizó datos de la Universidad de Concepción para su defensa ante la Corte Suprema, pero la falta de prolijidad en la presentación de los mismos, le causó un nuevo revés en términos de opinión pública³⁴.

Por último, mencionemos el fuerte impacto público que tuvo el caso, más allá de la zona de ocurrencia. Llama la atención la alta exposición mediática, habida cuenta de la importancia económica de la empresa Celco y la fuerte concentración de la propiedad y el alineamiento ideológico de los principales medios de comunicación nacionales con la derecha política y las posiciones favorables a la actuación de los grandes conglomerados privados. También aquí operan factores externos e internos. Entre los primeros está la efectiva actuación del movimiento ciudadano y la importancia internacional del tema para nuestro país. Entre los internos estuvo la evolución de los medios durante la segunda mitad del sexenio de Lagos hacia la búsqueda de audiencias que se estaban orientando a valorizar la denuncia, el escrutinio a la autoridad y otras variantes de periodismo investigativo. Sin que haya variado la estructura de propiedad, ni aparecido nuevos medios escritos o audiovisuales –aunque se ha expandido la comunicación por internet, que tiene bastante importancia en este tipo de conflictos– los medios nacionales han reorientado su trabajo incorporando reportajes temáticos, denuncias y seguimiento de casos. La conjunción de denuncia pública ciudadana y temática medioambiental, junto a la estrategia agresiva de la empresa, produjeron un impacto mediático no apreciado en situaciones anteriores.

EL IMPACTO DEL CASO CELCO SOBRE EL DISCURSO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

A. La reconstrucción del discurso empresarial

Los primeros en reaccionar fueron los propios empresarios, encabezados por la empresa Celco. Ya hemos señalado que esta modificó su directorio y planta gerencial. No solamente puso a la cabeza a un connotado concertacionista, ex ministro y persona de gran prestigio por su actuación en el Consejo para la Superación de la Pobreza (conocido también como la «Comisión Etchegaray»), sino que estructuró una gerencia de responsabilidad social y dio reiteradas señales públicas de buscar corregir su actuación previa en esta materia. La presencia de Etchegaray es una señal relativa tanto a la RSE como a la búsqueda de una

34. Incluso al interior de los investigadores de la propia Universidad Austral surgieron con posterioridad explicaciones alternativas a la migración y muerte de los cisnes de cuello negro. Sin embargo, a esas alturas el conflicto ya estaba completamente constituido y la universidad como entidad local relevante ya estaba alineada y careció así del espacio de maniobra para modificar la posición adoptada.

solución política del conflicto³⁵. Puede considerarse una variante de la tendencia de las grandes empresas sometidas a regulación pública a fichar políticos importantes de la Concertación para sus directorios con la finalidad de mejorar su capacidad de gestión política y facilitar su acceso a las decisiones estatales³⁶. En este caso, sin embargo, se trata de alguien que no proviene directamente de la función gubernamental y que ya estaba ligado al grupo Angelini en otros cargos.

El cambio de posición de Celco se expresa por una parte en la autocrítica respecto de la forma en que la empresa se relacionó con la comunidad, opinión que comparten los dirigentes de la Corma, el gremio de las empresas forestales. Esta dimensión de «buena vecindad» o lazos con la comunidad pasa a ser un aspecto clave del discurso empresarial, incluso por sobre la consideración de los estándares ambientales mismos que aquí estuvieron en juego. La necesidad de conocer la comunidad donde se invierte, de tal modo de no producir conflictos por desconocimiento, resulta fundamental. Aquí se establece la necesidad de una complementación entre el conocimiento técnico y económico requerido para los proyectos y la necesidad de contar con conocimientos y contactos específicos con la comunidad aledaña. «El error de Valdivia fue creer que bastaba con el apego a la ley para un proyecto que fue cuestionado por la gente de Valdivia», señala Alberto Etchegaray. A pesar de que el vínculo con la comunidad no puede asimilarse claramente a la RSE, por cuanto ello puede ser visto también como un asunto de relaciones públicas o adecuada comunicación, quizás este es el aspecto más difícil de remontar hoy para una empresa en la cual la comunidad no confía. De hecho durante las entrevistas sostenidas en Valdivia con actores del movimiento ciudadano, estos fueron enfáticos en resaltar tanto la pérdida de confianza como su visión de que los cambios internos de la empresa eran nada más que «cosméticos» y que buscaban engañar a la comunidad³⁷.

La idea de reforzar los vínculos con la localidad puede verse de diferentes maneras. La visión tradicional la entiende como falta de comunicación de las cosas positivas que realizan las empresas³⁸. La variable local se incorpora aquí en una preocupación por

35. Aparte de las empresas del Grupo Nueva que contaban con gerencias de este tipo por estrategia y concepción de negocios y otras de origen internacional que han creado fundaciones, las empresas nacionales no habían hecho hasta ese momento ninguna de las dos cosas, salvo ante casos de evidente conflicto público. Es el caso de Celco y de la Compañía Chilena de Tabacos, enfrentada a la fuerte presión antitabaco. Etchegaray también se desempeñó como director de dicha compañía.

36. En el cambio de gobierno de 2006, el presidente del Banco Estatal Jaime Estévez pasó al directorio de la transnacional Empresa Nacional de Electricidad (Endesa), la intendenta de Santiago Ximena Rincón (esposa de un subsecretario) a una AFP y el Ministro del Trabajo Ricardo Solari a la empresa concesionaria del transporte público, entre otros casos. Hemos abordado este tema en Delamaza y Ochsenius (2006).

37. La empresa también es conciente de ello y entiende que se trata de una recomposición de largo plazo (entrevista a Sebastián Valdés, gerente de responsabilidad corporativa de Celco, 13 de marzo de 2006).

38. «Siempre el empresariado ha hecho RSE pero es pésimo para comunicar», señaló Juan Eduardo Correa, ejecutivo de la Corma (en entrevista realizada el 13 de marzo de 2006).

detalles que no necesariamente se incluyen en los balances globales, en el fondo, un problema de comunicación. Desde la propia empresa Celco, en cambio, esta visión se elabora en el sentido de la comunidad local como un *stakeholder* legítimo de la empresa, en la medida en que está afectado por su operación. Se reivindica entonces la necesidad de una «conversación social» sobre lo que una inversión implica, no solo sobre sus externalidades negativas³⁹. Desde un punto de vista estrictamente económico, se busca el punto de equilibrio entre una comunidad con sus exigencias determinadas y el valor relativo que les asigna en relación a los beneficios que puede obtener (empleo, etc.). Para ello es necesario restablecer la confianza, pues «la negociación supone confianza en que la información es creíble. [Revertir] la desconfianza toma tiempo y se logra haciendo cosas»⁴⁰.

El aprendizaje expresado por el sector empresarial indica que este ha carecido del saber o la cultura empresarial adecuada para enfrentar este nuevo *stakeholder* que aparece como indispensable en la gestión estratégica. En el caso de la operación de Celco, la cultura interna estaba orientada exclusivamente a la producción (adicionalmente en condiciones de buen precio de la celulosa) y careció de la capacidad de enfrentar la relación local. Pero, se reconoce, el episodio pudo también pasar en otro lugar y con otra empresa. Sin embargo el sector empresarial como conjunto percibe el riesgo implícito en esa situación. De allí que tanto la Corma como la Sofofa enfatizan la necesidad de abordar el problema⁴¹.

Es necesario precisar, sin embargo, que el «apego a la ley» y la reacción de la comunidad no son dos aspectos tan separados, en un contexto en que:

- i. la normativa existente no aparece suficientemente legitimada ante actores significativos en su capacidad de regular el cuidado del medio ambiente (Pizarro 2006; Asenjo 2006; Larraín 2006; Dinamarca 2006);
- ii. el episodio crítico, así como otros anteriores, es visto por muchas personas como producto de haber infringido tanto las normas legales, como las autorizaciones y las promesas hechas al inicio de la planta⁴²; y

39. «No es suficiente decir "esto es bueno para el país". Las externalidades negativas se mitigan y compensan en lo local, no en lo nacional» (Sebastián Valdés, en entrevista realizada el 13 de marzo de 2006).

40. Sebastián Valdés, entrevista citada.

41. «Confiar solo en la capacidad empleadora que surge con un nuevo proyecto, al menos en este caso, no fue suficiente para tener respaldo de la comunidad. Hoy se exige más». «[Aunque existe], la seguridad jurídica no lo es todo cuando se enfrentan crisis con altos contenidos de emotividad, como sucedió en este caso» (Andrés Concha, secretario general de la Sofofa (Tamblay y Rodríguez 2005).

42. Georgina Núñez, de Cepal, diferencia entre los conflictos de RSE y los de violación de reglas, lo que sería el caso de Celco en Valdivia (entrevista realizada el 24 de mayo de 2006).

- iii. la ciudadanía hace uso de herramientas legales, las que se considera son manipuladas por los acuerdos informales entre empresa y autoridad⁴³.

Considerando los aspectos anteriores el recobrar la confianza no es solo un asunto de comunicación, ni de equilibrio entre externalidades de uno u otro signo. Es también un asunto de fortaleza del Estado y vigencia de las normas jurídicas en los conflictos con grandes intereses económicos⁴⁴.

B. La dimensión político institucional: ¿cuándo y cómo funcionan las instituciones?

Decir que «en Chile las instituciones funcionan» era una frase predilecta del presidente Lagos y esa fue también la postura gubernamental en este conflicto. A ello puede contraponerse la dura afirmación del ministro Dockendorff en medio del conflicto: «Durante muchos años las empresas pensaban que se arreglaban los conflictos con una llamada a La Moneda»⁴⁵. La expresión deja ver claramente que la máxima presidencial era también una expresión de deseos de cambio respecto de situaciones anteriores. Así, más que un juicio empírico, era la manifestación de una voluntad política: las instituciones debían funcionar regularmente. Da la impresión de que durante el conflicto se adoptó sucesivamente la postura «institucionalista» (cuando se aceptó cerrar la planta) y la «negociación» (cuando el presidente dio su aval a la solución del ducto sin que se supiera nada concreto acerca del mismo y sin tener atribuciones específicas para pronunciarse al respecto). Ello refleja una situación de transición en este aspecto⁴⁶.

Los diferentes actores no parecen concordar con respecto a que el funcionamiento institucional haya sido y siga siendo suficiente para enfrentar los conflictos ambientales.

43. «Las lecciones que esto nos deja son la estrecha alianza entre el gobierno, las autoridades regionales y Celco, que todos ellos responden solo cuando existen presiones, sean movilizaciones sociales o internacionales y que la institucionalidad ambiental está completamente superada» (Vladimir Riesco, abogado ambientalista en: Tamblay y Rodríguez [2005]; ver también Acción por los Cisnes [2005]).

44. Una recopilación más diversa de opiniones empresariales muestra, sin embargo, que se trata de un discurso en transición, pues algunos personeros enfatizan la necesidad de certeza jurídica y no el incremento de la regulación ambiental, temas tradicionales del sector privado. A juicio de un autor «algunas declaraciones dan la impresión de que los empresarios no han comprendido el fondo de la experiencia de la planta Valdivia, en el sentido que no se puede pasar por encima de la cultura y forma de vida de una comunidad y que la ciudadanía ya no está disponible para canjear puestos de trabajo por el costo de vivir en un entorno contaminado» (Ojeda 2006: 67). Nosotros hemos destacado, sin embargo, las opiniones de las cúpulas empresariales y las que han trascendido hacia el ámbito político.

45. Eduardo Dockendorff, Ministro Secretario General de la Presidencia (Tamblay y Rodríguez 2005).

46. Una situación similar volvió a ocurrir durante 2010, el primer año del gobierno de Sebastián Piñera. Las masivas protestas ciudadanas en el centro de Santiago por la aprobación de la instalación de una central termoeléctrica (Barrancones) llevaron al presidente a comunicarse directamente con los ejecutivos de la compañía involucrada y concordar la reubicación de la central. El proyecto había sido aprobado por todas las instancias pertinentes.

Por esa razón en la campaña presidencial de 2005, cuando el caso Celco estaba muy presente en la opinión pública, el debate giró alrededor de la profundidad de las reformas que era necesario realizar. La primera de ellas se refería a la autonomía de la Conama, la cual, al estar adscrita a un ministerio político, era objeto de presiones de todo orden sin poder garantizar su misión de origen. También se propuso acrecentar su peso en la administración, creando una superintendencia del medio ambiente o bien directamente un ministerio del ramo. La primera propuesta supone un organismo de carácter técnico, que sustraiga las decisiones del escenario político, mientras que la de un ministerio recalca la necesidad de contar con una política de Estado en la materia. El consenso negativo sobre la Conama, sin embargo, pareció ser transversal a las opciones políticas a fines de 2005 y finalmente permitió reformar la normativa en 2010.

Es necesario introducir la variable internacional en este análisis, pues resulta determinante para las opciones tanto del gobierno como de los grandes conglomerados empresariales. En el caso específico del conflicto que hemos analizado, este se produjo en forma simultánea a la elaboración del informe «Evaluaciones del desempeño ambiental» para el caso de Chile, por parte de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), con acuerdo del gobierno de Chile. Este informe de evaluación fue pionero en la región y buscaba explícitamente homologar los criterios de evaluación con los de los países de la OCDE, de manera que pasa a constituir una guía fundamental para aquellos países que quieren fortalecer los vínculos comerciales con dicho organismo. El estudio es usual entre los países de la OCDE y, en el caso chileno, fue iniciativa del propio presidente Lagos el avalar su realización, iniciativa consistente con el fuerte impulso internacionalizador de su gobierno y la voluntad de ingresar al selecto grupo de países de la OCDE. Se trataba sin duda de una decisión estratégica, toda vez que las evaluaciones se realizarán periódicamente y suponen un escrutinio externo de gran relevancia comercial y política.

La misión evaluativa se llevó a cabo el 25 y 26 de enero de 2005. El informe hace 52 recomendaciones para reducir la brecha entre la realidad nacional y las normas ambientales de la OCDE, recomendaciones que apuntan a los tres temas que el informe analiza, así:

Chile tendrá que:

- i. aplicar sus políticas ambientales de manera cabal y eficiente;
- ii. profundizar en la aplicación de las consideraciones ambientales, en las decisiones económicas, sociales y sectoriales; y
- iii. fortalecer su cooperación ambiental internacional (OCDE y Cepal 2005).

El informe destaca el relativo debilitamiento de la variable de información y regulación en beneficio de los enfoques territoriales y voluntarios y, por lo tanto, recomienda fortalecer los instrumentos normativos así como las instituciones ambientales que existen.

En el contexto inmediato de la evaluación de la OCDE se efectuó la visita inspectiva de la autoridad a la planta (un mes antes) y en enero de 2005 se determinó el cierre de la misma. La meta de lograr que «las instituciones funcionen» pareciera tener una mayor capacidad de presión de cara a la creciente internacionalización económica de Chile. Para el gobierno, sin duda, el avance de la competitividad como país no puede verse afectado por las situaciones particulares de determinadas empresas. Ya hemos señalado que, en el caso específico de las forestales, una campaña internacional previa había provocado un acuerdo interno y un cambio de relación entre las empresas y las ONG defensoras del bosque nativo⁴⁷.

El conflicto Celco, con su importante adhesión ciudadana, y el informe de OCDE y Cepal, clave para la expansión externa de las empresas chilenas, fueron los fundamentos para que, con posterioridad durante la campaña presidencial, se discutiera la necesidad de producir cambios en la institucionalidad y la normativa ambiental. La iniciativa no surgió durante el gobierno de Lagos, quien solo buscó una salida para el conflicto específico, sino que se trasladó al de Michelle Bachelet (2006-2010).

C. Una ciudadanía empoderada

Durante los años de la transición se verificó un debilitamiento de los movimientos sociales organizados que se habían estructurado para enfrentar a la dictadura militar. El cambio en las relaciones laborales, la falta de protección y de regulaciones adecuadas para constituir sindicatos con poder de negociación, lo inadecuado de los mecanismos de participación a nivel local, la falta de instancias de participación institucional en las que las organizaciones tengan peso y la multiplicación de fondos y programas públicos fragmentados y de corto alcance, todo ello ha configurado una sociedad civil atomizada y sin redes sólidas. Los estudios muestran la existencia de una gran cantidad de organizaciones y asociaciones de diverso orden, pero mayoritariamente de alcance microlocal, con orientaciones puramente instrumentales, dependientes de los fondos estatales y sin redes que las conecten entre sí (Delamaza 2010). El espacio público se ha ido debilitando en cuanto a sus contenidos de deliberación, por cuanto la sociedad aparece como conducida sobre la base

47. En junio de 2005 un grupo de diputados del Parlamento Europeo pidió una revisión del Acuerdo de Cooperación con la Unión Europea y en octubre viajó a Chile una delegación de parlamentarios europeos a conocer la situación de la planta Valdivia. Es importante mencionar que el 35% de las exportaciones forestales chilenas tiene como destino Europa.

de consensos generales que no admiten discusión, mientras la política ha visto mermada su capacidad de procesar las demandas sociales que surgen, limitada como ha estado por el sistema electoral binominal y por la larga permanencia de la Constitución de 1980.

A partir de 1990 dos tipos de movimientos sociales habían tenido alguna capacidad de impactar y producir cambios en políticas significativas: los gremios ligados al sector público y los movimientos fuertemente vinculados a sus pares internacionales. El conflicto de Celco se aparta en alguna medida de esas pautas, pues si bien la dimensión internacional del movimiento fue relevante, tuvo una contraparte interna de igual o mayor envergadura, que fue el detonador del conflicto y ayudó a constituirlo. En esta movilización convergieron los grupos ambientalistas conectados a redes internacionales (pero sin unidad interna en el país) con grupos ciudadanos locales más diversos y amplios que lo usual. El conflicto se inició por los malos olores que afectaron a toda la ciudad de Valdivia y eso marcó desde el inicio el alcance de las movilizaciones y el rechazo a la planta. La metodología de asambleas abiertas, vocerías compartidas y organización horizontal, adoptada por Acción por los Cisnes, no hizo sino reflejar adecuadamente la naturaleza del movimiento, mientras la dimensión internacional pareció estar más presente como condicionante para la acción del Estado que como influencia directa en un movimiento social con ancha y diversa base local y con adecuadas capacidades de acción.

También fue innovadora la virtual ausencia de mediación política en el procesamiento de las demandas, siendo el propio movimiento el que realizó los planteamientos frente a la autoridad o en los tribunales de justicia. La composición pluralista de Acción por los Cisnes seguramente facilitó los diálogos con todos los actores, sin riesgo de subordinación a algún partido político, y también directamente con el empresariado.

La movilización producida en Valdivia puede estar indicando la emergencia de conflictos de nuevo tipo: de base local, articuladores de grupos amplios de ciudadanos, que reaccionan a la lógica de proyectos propios de la fase de «modernización compulsiva» en la que se encuentra la economía chilena, buscando mitigar o controlar los efectos de esta en áreas especialmente poco reguladas. Movimientos que operan en un espacio público y político de mayor pluralidad que en el pasado reciente, lo que amplifica su impacto en el país. Es previsible que este tipo de conflictos se vuelva a producir en relación a inversiones públicas o privadas que compartan las anteriores características.

Los dirigentes empresariales son conscientes de los cambios operados en la conciencia ciudadana, en términos de mucho mayor exigencia sobre el comportamiento de las empresas y sobre los eventuales problemas que estas pueden producir sobre su calidad de vida. Lo explican en términos de mayor nivel educacional, mejor situación socioeconómica

y mayor vínculo con la comunicación masiva, todo lo cual redundo en mayores expectativas⁴⁸. Y lo ligan directamente con la demanda sobre RSE y por nuevos vínculos con la ciudadanía.

ALGUNAS CONCLUSIONES DEL CASO CELCO

Resulta de interés el análisis de las dinámicas de RSE en contextos de transición económica y política, en los cuales la propia evolución de los procesos va definiendo transformaciones que impactan sobre la actividad empresarial. Especialmente relevante resulta el caso chileno, por cuanto ha desarrollado una pauta estable de crecimiento económico dentro del paradigma neoliberal y una inédita situación de estabilidad política postdictadura. En la medida en que la producción de recursos naturales sigue siendo la base del crecimiento económico del país, el comportamiento de esta industria en materia de RSE resulta de particular relevancia. Hemos analizado aquí un conflicto ambiental que involucra disputa por recursos naturales, una de las áreas más sensibles del comportamiento empresarial que no ha dejado de incrementar su conflictividad durante esta primera década del siglo.

La dinámica de los conflictos ambientales en Chile está asociada, por un lado, a la explotación intensiva de los recursos naturales y, por otro, a los efectos de la producción y sus procesos asociados sobre el medio ambiente. En el caso de la industria forestal el primer aspecto se refiere a la explotación del bosque nativo y ya fue enfrentado por el sector, llegándose a una solución negociada directamente entre las empresas forestales y los grupos ambientalistas nacionales e internacionales, sobre la base de la presión internacional. En el plano legislativo las cosas fueron más lentas y la ley del bosque nativo solo fue aprobada en abril de 2008, luego de doce años de tramitación. Vale decir, se trató de la incorporación de pautas de RSE ambiental no voluntaria, pero tampoco regulada legalmente en el país.

En el caso que analizamos, la problemática la constituye el segundo aspecto, es decir, el impacto ambiental de la producción de celulosa y la reacción de una comunidad local altamente sensible al tema, lo que da al conflicto una dimensión relativa a la descentralización. El conflicto deja en evidencia inicialmente:

- i. La insuficiencia de la institucionalidad ambiental utilizada para evaluar la inversión, tanto en términos de evitar un desastre ecológico como en cuanto a reducir la discrecionalidad y/o las presiones políticas sobre las decisiones procesadas institucionalmente.

48. Entrevistas ya citadas a Etchegaray, Valdés y Letamendi.

- ii. La relativa autonomía de un grupo económico importante (el más importante del país) para desarrollar sus proyectos: a) con grados significativos de infracción a las normativas ambientales y b) sin tomar en consideración las variables locales que pudiesen afectarlos.
- iii. El apoyo inicial de las comunidades locales y la voluntad favorable de las autoridades gubernamentales a proyectos que generan empleo y actividad económica, aun a pesar de las consideraciones críticas de los grupos ecologistas.

En el contexto anterior, la empresa desarrollaba actividades filantrópicas de acuerdo a lo que era tradicional en Chile, es decir, la donación sin publicidad a diferentes iniciativas de bien público; la estrecha relación entre el empresario y la Iglesia católica hacían de esta un destinatario privilegiado de la misma. No es sino hasta la irrupción del conflicto, hasta su constitución como tal, que aparece la temática de la RSE ambiental como asunto de discusión pública, trascendiendo a la empresa en cuestión.

El conflicto manifiesta rasgos propios y nuevos, que rompen la pauta de conducta de los diferentes actores e impactan sobre las estrategias de RSE (reafirmando su carácter «contexto-dependiente»), de manera que:

- i. El conflicto no se resuelve directamente por medio de las negociaciones entre la gran empresa y la cúpula política del Estado, como hubiese sido esperable en consistencia con el diseño de gobernabilidad prevaleciente durante la transición democrática, sino que trasciende y es influido por la movilización ciudadana.
- ii. Se multiplican los actores con capacidad de acción relativamente autónoma. En otras palabras, como las cosas están cambiando, los actores deben ejercer su capacidad de acción autónoma si no quieren perder legitimidad.
- iii. El marco institucional donde se mueven tanto las empresas como la ciudadanía –y por medio del cual se procesa el conflicto– resulta insuficiente para enfrentar los desafíos planteados por la internacionalización de la economía y por el surgimiento de movimientos ciudadanos con mayor poder de presión.
- iv. En este contexto la gran empresa adopta estrategias de RSE que transforman su conducta tradicional frente al tema, es decir, el paternalismo filantrópico como vínculo con la comunidad y el cumplimiento de la ley como responsabilidad.

El cambio experimentado por los actores económicos, sociales y políticos puede entenderse como autonomización respecto del diseño de gobernabilidad establecido en Chile desde comienzos de la transición. De acuerdo a ese diseño o pacto implícito entre las elites económicas y políticas, la meta de crecimiento económico se lograba con el aseguramiento de condiciones favorables de operación a los grandes grupos económicos y se reservaba

a la política pública una función activa en cuanto a la realización de programas sociales focalizados en los sectores de pobreza. La sociedad civil lograba cierta participación, principalmente en la ejecución de programas, pero sin instancias institucionales validadas para intervenir en el ciclo de decisiones públicas más allá del nivel consultivo. La estabilidad política ha sido entendida como un valor principal, por lo cual se no se han impulsado desde el gobierno o los partidos políticos en el poder iniciativas que signifiquen conflictos mayores con la oposición de derecha. Ello ha llevado aparejada también la neutralización de los principales conflictos sociales que pudiesen poner en riesgo dicha estabilidad⁴⁹.

La emergencia de una movilización ciudadana amplia es el primer factor que evidencia los cambios en la conducta de los actores y puede considerarse el catalizador principal del impacto sobre la conducta empresarial en general que luego tiene en el conflicto. En ausencia de dicho factor, es difícil pensar que la evolución de las cosas hubiese sido la misma. Esa emergencia produce una reacción estatal, que recurre al conocimiento experto (un estudio encargado a la universidad), cuyas conclusiones significan un refuerzo relevante a la dinámica pública por la contribución de legitimidad de tal «conocimiento experto». Este a su vez es reforzado por la mayor autonomía de los medios de comunicación, que amplifican la difusión del conflicto. Estos tres actores –movimiento ciudadano, universidad y medios de comunicación– aparecen comportándose de un modo más autónomo en un doble sentido: no se subordinan a los requerimientos políticos de lo que hemos llamado el diseño de gobernabilidad y ejercen los roles usuales que a cada uno le corresponde en un escenario democrático. Parafraseando al Presidente Lagos, en este caso «las instituciones funcionan». De tal manera, los medios de comunicación informan y denuncian; los ciudadanos se movilizan ante sus problemas inmediatos y las universidades estudian y difunden su conocimiento. La institucionalidad medioambiental, en cambio, a pesar de que funciona regularmente, no logra procesar adecuadamente el conflicto e ingresa también en el debate público. Todo ello redundando en un fortalecimiento relativo del espacio público y en el cambio de la conducta de los actores centrales: el empresariado y el gobierno y su institucionalidad. Así, el debate regresa al campo político⁵⁰.

-
49. Un buen ejemplo de lo anterior es el desenlace del conflicto con comunidades indígenas ubicadas en los territorios donde se construyó la central hidroeléctrica Ralco de Endesa. Ante la oposición de los grupos indígenas y la negativa de la empresa a internalizar los mayores costos, el Estado optó por indemnizarlos directamente, subsidiando así el mayor costo que implicaba para la empresa, con lo cual se hizo viable la construcción de la central.
50. El ex ministro Dockendorff planteaba con fuerza durante el 2006 la necesidad de buscar una solución política a la institucionalidad medioambiental, señalando que lo que debe decidirse es «cuánto ambiente estamos dispuestos a sacrificar en función del crecimiento y el empleo» y afirmando que hasta hoy eso no se ha zanjado. Él reclama una reforma al pacto inicial de gobernabilidad, indicando que una nueva institucionalidad debe surgir de un nuevo consenso político (intervención del entonces ministro Dockendorff en un seminario organizado por expansiva sobre la institucionalidad ambiental [Santiago, agosto de 2006]).

Si bien los factores anteriores generan el contexto, creemos que la respuesta empresarial comienza a visualizar la necesidad de cambios, en gran medida por las presiones externas que recibe en cuanto a sujetar su actividad a normas más estrictas, lo que le abrirá posibilidades de mercado en los países desarrollados. De hecho el país logró el ansiado ingreso a la OCDE. Con todo, tanto en el discurso empresarial como en el político, sigue estando más presente la apelación ética a una empresa que cumple con su rol de modo voluntario (previniendo problemas, dialogando), que modificaciones en las regulaciones legales. Por ello el discurso explícito sobre RSE acentúa el elemento de relaciones con la comunidad más que el tema específico de los estándares medioambientales exigidos tanto por el mercado externo como por la autoridad ambiental y la propia ciudadanía organizada. Probablemente en ello influya, por un lado, la tradición filantrópica y de matriz cristiana por sobre una reconstrucción estratégica del discurso empresarial, de cara a sus desafíos de expansión y, por otro lado, la desconfianza existente en gran parte de la elite económica y política, en cuanto a fortalecer los roles del Estado, así como respecto a la expresión ciudadana organizada.

Por último, el gobierno, articulador principal del pacto de gobernabilidad, se ve enfrentado al desafío de una gestión ambiental con mayor nivel de exigencia, producto de los requerimientos de competitividad a que conduce el desarrollo de la economía, e inicia una reforma institucional en la materia. Al mismo tiempo, recibe la presión política de la ciudadanía y no cuenta con la institucionalidad adecuada para canalizarla, lo que se traduce en una actuación poco coherente. Un nuevo estilo de relación basado en nuevas instituciones regulatorias entre gran empresa y autoridad pública será un aspecto decisivo de la emergencia de pautas futuras de RSE ambiental en el país.

POST SCRÍPTUM: CONFLICTO SOCIAL, EMPRESA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

El análisis de un caso de repercusión nacional e internacional sirve para mostrar la emergencia del discurso de RSE y sus características en el empresariado chileno. Sus resultados parecen consistentes con los obtenidos en los estudios más amplios sobre el tema entre empresarios. Así, por ejemplo, un estudio sobre opinión de empresarios y trabajadores de empresas que adscriben de modo voluntario, formal y públicamente a las redes y compromisos de RSE mostró fuertes desequilibrios. La dimensión laboral resulta muy débilmente considerada, mientras que «lo que sí se percibe es un discurso y en varias empresas un esfuerzo por mejorar la comunicación, el clima laboral y la relación con la comunidad, como una estrategia para una mayor y mejor inserción de la empresa en el mercado» (Dirección del Trabajo 2005: 105). Dicha orientación refleja el modo con el que se ha conceptualizado el tema entre el empresariado que lo ha asumido, en el contexto nacional.

Al mismo tiempo, entre las pequeñas empresas el panorama es aun más débil, a pesar de ser Chile uno de los países donde existe mayor número de pymes de acuerdo a Naciones Unidas (Dirección del Trabajo 2005: 104). Un estudio de dieciocho pequeñas empresas participantes en programas de RSE revela un escaso conocimiento del tema y una orientación hacia las dimensiones internas de la RSE, a diferencia de las grandes empresas, que se orientan hacia las externas. Pero dicha orientación se restringe mayoritariamente al «respeto a los derechos de los trabajadores y el apego estricto a la ley laboral como exigencia de responsabilidad social en lo interno» (Baltera 2007: 162). No se aprecia una estrategia de implantación y la orientación hacia lo interno no sobrepasa lo legal, no incluye la participación de los trabajadores en la orientación de las acciones y mayoritariamente tampoco considera la organización sindical, inexistente en la mayoría de los casos de pequeñas empresas estudiadas (Baltera 2007: 165).

Los datos anteriores confirman la idea de que la RSE en Chile avanza por una «vía paralela» a la resolución de los problemas planteados a las empresas en el ámbito de las relaciones laborales y la modificación de las regulaciones establecidas en la década de 1980. Por ello no es de extrañar que la RSE pierda relevancia en las coyunturas donde el conflicto social se intensifica, pues está considerada principalmente como una estrategia de legitimación, más que de transformación. En el campo de las relaciones laborales los datos principales del mercado de trabajo muestran una intensificación de las tendencias a la externalización (sobre todo de la actividad principal de las empresas), la subcontratación y la debilidad de la organización sindical y la negociación colectiva, entre otros fenómenos. En el terreno ambiental también los conflictos se han multiplicado, involucrando a comunidades territoriales y coaliciones sociales más amplias, sobrepasando la responsabilidad individual de cada empresa. En este contexto, la RSE orientada a lo externo, sin normativas adecuadas, como se mostró en el caso del conflicto de Celco, se transforma principalmente en una herramienta de «buena vecindad», pero sin capacidad de modificar los rasgos principales que caracterizan los conflictos sociales y laborales asociados a la actividad empresarial.

BIBLIOGRAFÍA

ACCIÓN POR LOS CISNES

- 2005 *Historia de las infracciones de Celco a las leyes de Chile y su responsabilidad en el daño ambiental del santuario del Río Cruces*. Fecha de consulta: 16/10/2006. <www.accionporloscisnes.cl>.

AGÜERO, Felipe

- 2005 «La promoción de la responsabilidad social empresarial en América Latina». En: SANBORN, Cynthia y Felipe PORTOCARRERO (eds.), *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Cambridge: DRCLAS-Harvard University, pp. 148-178.

ALONSO, Carla

- 2006 «El año del ducto». En: *La Nación*, 4 de marzo.

ARAUCO

- 2004 *Informe de responsabilidad ambiental y social*. Santiago: Arauco.

ARMIJO, Marianela

- 2000 *Modernización de la gestión pública en Chile 1994-2000. Lecciones y aprendizajes*. Santiago: Comité Interministerial de la Gestión Pública.

ASENJO, Rafael

- 2006 «Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile». En: *Foco*, N° 91, pp. 1-19.

BALTERA, Pablo

- 2007 «Responsabilidad social empresarial en pequeñas empresas: resignificando el trabajo». Cuadernos de Investigación N° 31. Santiago: Dirección del Trabajo.

BENGOA, José

- 1999 *Carta abierta a Eduardo Frei Ruiz Tagle*. Santiago: Planeta.

CARMONA, Ernesto

- 2002 *Los dueños de Chile*. Santiago: La Huella.

CELCO

- 2004 *Informe de responsabilidad ambiental y social*. Santiago: Celco.

DELAMAZA, Gonzalo

- 2010 *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Leiden: Universidad de Leiden. <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>>.
- 2005 *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM ediciones.
- 2004 «Modernisation a la chilena». En: *ReVista*, vol. III, N° 3, primavera. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University, pp. 29-31.

DELAMAZA, Gonzalo y Carlos OCHSENIUS

- 2006 «Trajetorias, redes e poder: sociedade civil e politica na transicao democratica chilena». En: DAGNINO, Evelina y otros (org.), *A disputa pela construcao democratica na America Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra, pp. 417-465.

DINAMARCA, Jaime

- 2006 «Contaminación en Chile: ¿Fallas de la institucionalidad o problemas de gestión?». En: *Foco*, N° 94.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO

- 2007 *Informe de resultados. Quinta encuesta laboral 2006*. Santiago: Dirección del Trabajo.
2005 «Responsabilidad social empresarial. Alcances y potencialidades en materia laboral». Cuaderno de Investigación N° 25. Santiago: Dirección del Trabajo.

FAZIO, Hugo

- 2004 *Mapeo empresarial de Chile*. Santiago: CENDA.

FILGUEIRAS, Cristina

- 2002 «Relaciones entre el Estado y la sociedad civil». En: TOMASSINI, Luciano y Marianela ARMIJO, *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos / LOM Ediciones

HUPPERTS, Pierre

- 1999 *El viento sopla del norte*. Mimeo. Santiago de Chile.

LA TERCERA

- 2005 «El último diálogo entre Lagos y Angelini». En: *La Tercera*, 19 de junio.

LARRAÍN, Sara

- 2006 «Desafíos ambientales del desarrollo nacional. Evaluación desempeño 1997-2006 y propuesta institucional». En: *Foco*, N° 92.

MALDONADO, Victoria y Christian MALEBRÁN

- 2004 *La responsabilidad social empresarial en la dimensión ambiental de Chile*. Santiago: Red Puentes.

MOULIAN, Tomás

- 1997 *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones.

MUÑOZ, Óscar y Carolina STEFONI (eds.)

- 2003 *El período del presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago: Flacso / Universitaria.

OCDE y CEPAL

- 2005 *Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile*. Santiago: OCDE / CEPAL.

OJEDA, Patricio

- 2006 *Responsabilidad social empresarial. Una visión alternativa del caso de la planta de celulosa Valdivia*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío Bío.

OTANO, Rafael

1995 *Crónica de la transición*. Santiago: Planeta.

PIZARRO, Rodrigo

2006 «Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile». En: *Foco*, N° 91.

PNUD

1998 *Las paradojas de la modernización. Informe de desarrollo humano en Chile*. Santiago: PNUD.

PROHUMANA

2006 *Informe de resultados. Encuesta prohumana. Adimark Responsabilidad Social. Chile opina: ¿somos socialmente responsables?* Santiago: Prohumana.

2002 *Los chilenos opinan: responsabilidad social de las empresas. Análisis de la encuesta MORI*. Santiago: PNUD / Prohumana.

RIVERA, Claudio; Gonzalo DELAMAZA; Roberto NAVARRO y María José RAUQUE

s. f. «Evaluación ambiental y participación ciudadana en Chile: ¿quiénes participan y cuánto afecta su participación?» (en prensa).

SEPÚLVEDA, Claudia

2005 «Desastre en el santuario del Río Cruces: la respuesta ciudadana». En: *Acuerdos*, N° 28.

TAMBLAY, María Eugenia y Álvaro RODRÍGUEZ

2005 «La segunda oportunidad». En: *El Mercurio*, 14 de agosto.

VALDÉS, Federico

2005 «Estrategia en el entorno no mercado». En: *El Mercurio*, 14 de junio, p. A2.