

opci3n

Revista de Antropologfa, Ciencias de la Comunicaci3n y de la Informaci3n, Filosoffa,
Lingfistica y Semf3tica, Problemas del Desarrollo, la Ciencia y la Tecnologfa

Año 34, diciembre 2018 N°

87

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

ISSN 1012-1537/ ISSNe: 2477-9385

Dep3sito Legal pp 198402ZU45



Universidad del Zulia
Facultad Experimental de Ciencias
Departamento de Ciencias Humanas
Maracaibo - Venezuela

Organizaciones ambientalistas y su influencia: los claroscuros en la crisis ambiental de la industria del salmón en Chile

Claudio Rivera Mercado

Universidad de Los Lagos, Chile
crivera@ulagos.cl

Cristian Zahn Muñoz

Universidad de la Frontera, Chile
cristian.zahn@ufrontera.cl

Resumen

La industria chilena del salmón experimentó una severa crisis sanitaria-ambiental a fines de los 90. Ello llevó a un profundo debate legislativo sobre nuevas regulaciones para el sector. En este contexto las organizaciones no gubernamentales (ONGs) críticas al sector salmoneero encontraron una oportunidad para materializar cambios reglamentarios y legislativos a la industria. Sin embargo, a pesar de un mayor espacio político abierto, las ONGs tuvieron escaso impacto en las nuevas regulaciones. El caso analizado demuestra las dificultades estructurales que estas organizaciones encuentran para incidir en el espacio público, a pesar de condiciones más favorables para su influencia.

Palabras claves: movimientos sociales, ecología política, salmonicultura.

Environmental organizations and their influence: the chiaroscuros in the environmental crisis of the salmon industry in Chile

Abstract

The Chilean salmon industry experienced a severe sanitary-environmental crisis at the end of the 1990s. This led to a profound legislative debate on new regulations for the sector. In this context, non-governmental organizations (NGOs) critical of the salmon sector, found an opportunity to materialize regulatory and legislative changes to the salmon industry. However, despite a greater open political space, the NGOs had little impact on the new regulations. The analyzed case demonstrates the structural difficulties that these organizations find in influencing public space, in spite of their willingness to change and the most favorable conditions for their influence.

Keywords: social movements, political ecology, salmon-farming

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se ha relevado a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) como nuevos actores de la política que inciden en diferentes ámbitos de sociedad. La mayor visibilidad de estas organizaciones se da en un contexto en el que los partidos políticos han perdido legitimidad, y al mismo tiempo la ciudadanía busca nuevos medios para expresar sus visiones e incidir en los asuntos públicos.

Las ONGs comprenden grupos de individuos que comparten intereses comunes, afinidades culturales, vocaciones profesionales y están

orientados hacia el cumplimiento de objetivos (WAPNER, 2002). En un sentido más restringido una ONG es una organización privada, sin fines de lucro, y orientada hacia la consecución de bienes de carácter público (CLARKE, 1998). Ellas son responsables ante sus donantes y comunidades particulares hacia las cuales dirigen su accionar (PRICE, 1999). Las ONGs ambientalistas comparten las mismas características, pero definen su marco de acción hacia materias tales como la conservación de la biodiversidad, contaminación del aire y agua, cambio climático, entre otras (PRICE, 1994; CLARKE, 1998).

Está ampliamente documentada la influencia que ejercen las organizaciones ambientalistas en el campo internacional (ARTS, 2003; BEBBINGTON, 2004; CARPENTER, 2007; CLARKE, 1998; DALTON, RECCHIA y ROHRSCHEIDER, 2003; KEESE, 1998; ROBERTS, PARKS y VÁSQUEZ, 2004; TORRES, 1997). En la arena nacional es también aceptado que las ONGs han sido actores claves en la definición de agendas y la modificación de políticas (BINDER y NEUMAYER, 2005; BROCKINGTON y SCHOLFIELD, 2010; BRUMLEY, 2010), la toma de conciencia de la ciudadanía en materias ambientales y en la mayor visibilidad de conflictos socioambientales (RIVERA, 2010).

El rol que juegan las ONGs en los movimientos sociales depende del contexto y la naturaleza de la propia organización (BEBBINGTON, 2004). Existe abundante evidencia que en países de mayor ingreso económico las ONGs juegan un rol muy institucionalizado e inciden en materias públicas. En países en vías de desarrollo, donde estas organizaciones poseen menos acceso, ocupan un lugar menos institucionalizado en lo

político y constituyen un actor importante en los movimientos sociales (FOWERAKER, 2001; BEBBINGTON, 2004).

Aunque el mayor estudio sobre el rol que juegan las ONGs en política ha ampliado nuestro entendimiento sobre la influencia de estos nuevos actores políticos, estas investigaciones no han podido resolver algunos puntos críticos. Primero, se centran fundamentalmente en la influencia que poseen estas organizaciones en países desarrollados. Se ha sugerido que en el debate por la globalización y la sustentabilidad se produce un proceso paralelo, que tiene por una parte a Estados y empresas impulsando la liberalización, y por la otra, diferentes actores internacionales, críticos del proceso que operan a escala multinacional impulsando mayores regulaciones ambientales (BARTON y FLOYSAND, 2010). Así, la emergencia de nuevas redes globalizadas orientadas a la sustentabilidad, de las que las ONGs forman parte, estarían generando un nuevo régimen de gobernanza. Sin embargo, se desconoce si estas redes tienen la misma efectividad en países menos desarrollados, particularmente donde las instituciones democráticas se encuentran menos consolidadas.

Segundo, los estudios no profundizan en los mecanismos causales por los cuales se produce la influencia. DALTON, RECCHIA y ROHRSCHEIDER (2003) y CONNELLY y SMITH (2003) han identificado las tácticas políticas de las ONGs ambientalistas orientadas a incidir políticamente. Estas tácticas incluyen: contactos permanentes con los medios de comunicación, movilización de la opinión pública hacia campañas, articulación con otras organizaciones nacionales e internacionales, reuniones formales e informales para presionar a los

actores políticos y líderes de opinión. Sin embargo, se desconoce cuáles de estos mecanismos y tácticas empleadas son efectivos en diferentes contextos. Así, por ejemplo, una ONG podría utilizar ciertas tácticas para oponerse a la construcción de una mega represa, pero otras para incidir en regulaciones ambientales de un sector.

Finalmente, hasta ahora los estudios han profundizado muy poco en la heterogeneidad de las organizaciones y el grado de influencia efectiva que poseen. Podría suponerse que una organización internacional que trabaja en conservación de la biodiversidad tiene mayor probabilidad de incidir en los desempeños ambientales de los países, dados los recursos financieros movilizados para la adquisición y desarrollo de reservas privadas (RIVERA y VALLEJOS-ROMERO, 2015). En cambio, organización ambientalistas que intentan reducir la contaminación del aire en un área metropolitana, donde los intereses de los fuertes grupos empresariales, podrían ejercer una limitada influencia sobre el sistema político.

Este estudio contribuye a profundizar el debate sobre el efectivo rol de las ONGs en afectar políticas ambientales a escala nacional. Se analiza y discute el rol que jugaron las ONGs ambientales en las nuevas regulaciones de la industria del salmón en Chile después del año 2007, cuando esta industria enfrentó una severa crisis sanitaria y ambiental producto de la introducción del virus *Anemia Infecciosa del Salmón* (ISA, por sus siglas en inglés). La literatura sobre movimientos sociales (TILLY y TARROW, 2007; TARROW, 1997; MCADAM, TARROW y TILLY, 2003) sugiere que cuando se abren espacios políticos, en este caso el espacio abierto producto de la crisis y la necesidad de revisar las

regulaciones sanitarias y ambientales del sector, los movimientos sociales tienen mayores posibilidades de incidir en política. Si ello es efectivo, entonces el nuevo marco regulatorio pudo ser afectado por la agenda de las organizaciones ambientalistas. El trabajo discute este supuesto y relativiza el rol que efectivamente juegan las ONGs como actores políticos incidentes

El trabajo se organiza como sigue. La primera sección presenta el enfoque y método de investigación. La segunda sección, presenta los antecedentes del desarrollo y crisis de la salmonicultura en Chile. La tercera sección describe la agenda ambiental y sanitaria de las ONGs en el sector salmonero chileno. La cuarta sección analiza el rol que jugaron las organizaciones ambientales en el proceso político que significó cambios en las regulaciones sanitarias y ambientales. La sección final la evaluación retrospectiva realizada por las ONGs sobre su rol en el proceso de discusión regulatoria que siguió a la crisis del virus ISA.

1. ENFOQUE Y MÉTODO

La investigación comprende un enfoque de estudio de caso sobre la participación de ONGs en procesos de regulación de industrias basadas en el acceso y uso de recursos naturales. Este enfoque está fundado en la necesidad de profundizar el conocimiento sobre procesos (regulaciones socio ambientales) y actores (movimientos sociales) en un dominio sobre el que se discuten marcos explicativos previos (GEORGE y BENNET, 2004; GERRING, 2007).

El número de ONGs que poseen un área de trabajo sobre salmonicultura comprende una decena de organizaciones en Chile. Durante los últimos veinte años diferentes ONGs han tenido líneas de trabajo en salmonicultura. Fueron excluidas del estudio algunas organizaciones que se focalizaron en los efectos laborales y sociales de la industria salmonera (BARTON y ROMÁN, 2016; IIZUKA y KATZ, 2011) y organizaciones que poseen una escala de intervención muy local. El estudio se centró en cuatro organizaciones con áreas de trabajo prolongadas en materias ambientales de a lo menos cinco años previos a la ocurrencia de la crisis del virus ISA (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Organizaciones No Gubernamentales analizadas en la investigación¹

Organizaciones No Gubernamentales	Áreas de trabajo relacionadas con la Salmonicultura	Orientación
World Wild Life Fund – WWF- (2002)	-Pesca Sustentable -Conservación Marina -Acuicultura responsable -Programa de bosques y de agua dulce	- Conservacionista
OCEANA (2001)	-Protección de hábitat marinos -Recuperación de Pesquerías -Regulación Industria salmonera -Relaves mineros submarinos	-Ambientalista
TERRAM (1997)	-Impacto ambiental minería -Impacto de la acuicultura -Impacto de proyectos energéticos -Economía y globalización	-Ambientalista
ECOCEANOS (1998)	-Pesca industrial -Pesca Artesanal -Industria salmonera -Comunidades costeras -Pueblos Indígenas	-Ecologista

¹ Entre paréntesis, el año de origen de operaciones en Chile.

La orientación ideológica con que se catalogan a las cuatro ONGs, proviene de una clasificación propuesta por CARRUTHERS (2001) para caracterizar los tipos de actores presentes en el movimiento ambiental. Las organizaciones conservacionistas son organizaciones con orientaciones científicas y biológicas, sus focos de atención principales es la protección de zonas de alto valor para la conservación y sus críticas son moderadas. Las organizaciones ambientales tienen como principal objetivo incidir en el sistema político mediante propuestas de regulación a industrias que afectan gravemente al medio ambiente. Por último, las organizaciones ecologistas son organizaciones que demandan cambios radicales en el sistema político y económico, sus críticas son duras, contestatarias y rupturistas y que entran en frecuentes conflictos estructurales con organización empresariales, instituciones de gobierno y otras organizaciones de la sociedad civil.

El estudio posee un marco temporal de una década (2000-2010), período en el cual se configuran dos fases de acción política de las organizaciones ambientalistas. La primera fase está constituida por el trabajo de las organizaciones hacia la industria durante el crecimiento de la industria y hasta el surgimiento de la crisis del virus ISA. La segunda fase está marcada por la emergencia de la crisis de la salmonicultura iniciada el año 2007 y posterior discusión y aprobación de las nuevas regulaciones ambientales y sanitarias.

La investigación utiliza el trazo de procesos (*process tracing*) como estrategia investigativa al enfocarse en un análisis exhaustivo y

secuencial (GEORGE y BENNETT, 2004) sobre el proceso político para develar los mecanismos causales (BRADY y COLLIER, 2010; BEACH y PEDERSEN, 2013) por los que las organizaciones medioambientales pudieron afectar esas nuevas regulaciones.

El trabajo considero la revisión de información de informes originales de las organizaciones ambientalistas, la revisión de las actas de participación en comisiones de trabajo con el gobierno y comisiones parlamentarias, y reportes de prensa. El trabajo fue complementado con entrevistas a profesionales y dirigentes de ONGs. Para el período comprendido entre los años 2000-2010 fue construida una base de datos original con 2.130 artículos de prensa difundidos (ver cuadro 2) en dos principales medios de comunicación que cubren noticias y reportajes sobre salmonicultura: el Llanquihue y AQUA. El Diario el Llanquihue es el principal medio de circulación de la X región en Chile; la revista AQUA es un medio digital de carácter internacional.

La investigación pone una atención especial a los reglamentos que regulan los aspectos medioambientales y sanitarios de la salmonicultura: La ley General de Pesca y Acuicultura, el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA) y el Reglamento Sanitario para la Acuicultura (RESA). Estos reglamentos estaban vigentes cuando se produjo la crisis de la

salmonicultura y fueron el objeto de contienda de la acción política de las organizaciones ambientalistas.

Cuadro 2: Información escrita analizada en principales medios de comunicación de la región y el sector

	Períodos de análisis			
	Previo a la crisis		Crisis y proceso político posterior	
Medios	N° Unidades de Registro	N° Unidades analizadas	N° Unidades de Registro	N° Unidades analizadas
El Llanquihue	732	139	270	57
Aqua.cl	292	92	836	230
Total	1024	231	1106	287

2. LA SALMONICULTURA EN CHILE: DESARROLLO Y CRISIS SOCIOAMBIENTAL

Los orígenes de la salmonicultura datan de fines de la década de los 70s con los primeros acercamientos al conocimiento, exploración y ensayos de la producción de salmones (FLOYSDAND, BARTON y ROMÁN, 2010; SALGADO, 2005). La década de 1980 marca el inicio del desarrollo industrial de la salmonicultura en Chile (CLAUDE y OPORTO, 2000; FERNÁNDEZ y MIRANDA, 2011). Este desarrollo industrial estuvo impulsado por factores externos a la industria. Los cambios impulsados por la dictadura militar chilena dirigidos a liberalizar la economía, estimulando la industria exportadora basada en recursos naturales, constituyen el sustrato que permitió el desarrollo de la industria

del salmón (BARTON y FLOYSDAND, 2010; MONTERO, 2004; MUÑOZ GOMÁ, 2009; SALGADO, 2005; PINTO, 2007). A las condiciones propiciadas con la liberación de la economía y el apoyo a la nascente industria exportadora, se sumó las ventajas de una geografía que presentaba mares interiores fríos (MONTERO, 2004; MUÑOZ GOMÁ, 2009) y la acumulación de conocimiento productivo, lo que permitió a Chile consolidar la producción salmonera primero y convertirse en uno de los mayores exportadores de salmones a comienzos del 90.

Desde 1990 se concreta la política de expansión de las concesiones acuícolas por parte del Estado (PINTO y KREMERMAN, 2005). Como resultado, la producción salmonera sufrió un rápido crecimiento. Entre 1990 y 2008, la actividad creció a un ritmo de 20% anual, concentrando un 34% de la producción mundial durante el año 2008 (LIBERONA, 2010), lo que consolidó a Chile como el uno de los principales productores mundiales de salmón, sólo superado por Noruega. A mediados de la década del 2000 la salmonicultura exportaba cerca de 2.500 millones de dólares y, era el segundo producto de exportación chileno luego del cobre (ROA, 2014).

La industria estaba altamente concentrada (IIZUKA y KATZ, 2015). El 70% de sus centros de Cultivo se encontraban en la X región de Los Lagos (FELZENSZTEIN y GIMMON, 2008), principalmente en algunas localidades del Archipiélago de Chiloé, como Dalcahue y Quellón, comunidades en las que el impacto de la industria era enorme. Este crecimiento desregulado provocó serias preocupaciones de parte de la comunidad científica debido a los altos riesgos ambientales de la

actividad salmonera (BUSCHMANN et al., 2006; BUSCHMANN et al., 2009), y también levantó visiones críticas en organizaciones de la sociedad civil y organizaciones ambientalistas (ROA, 2014).

El año 2007 la salmonicultura en Chile enfrentó una grave crisis ambiental y sanitaria causada por la propagación del virus ISA. La infección es conocida por ser muy contagiosa y provocar altas mortalidades en los peces, particularmente al Salmón Atlántico, principal especie exportada (IIZUKA y KATZ, 2015). El brote y contagio del ISA provocó un quiebre en la tendencia de crecimiento expresada tanto en la producción como en el volumen de exportaciones. La magnitud de la crisis significó el aumento de la mortalidad de los cultivos nacionales a un 14%, la disminución en la cantidad de centros de cultivo a nivel nacional en casi el 50%, y una pérdida estimada de 20.000 empleos (BRAUNING y RIVERA, 2017).

La reducción en la producción y los retornos financieros de las exportaciones llevó a parte importante de la industria al no pago de la deuda contraída con la Banca y proveedores. El año 2009 la deuda directa de la industria salmonera era de US\$ 2.000-2.400 millones y la deuda indirecta a proveedores aproximadamente de US\$ 1.000 millones (AQUA, 2009a; ROA, 2014).

Hasta el año 2007 la industria del Salmón era exhibida por las autoridades de gobierno chileno y las empresas del sector como una industria líder, una “industria estrella”, en palabras de dirigentes empresariales y autoridades ministeriales, Sin embargo, la irrupción

del Virus ISA y la crisis que enfrentó la industria fue un punto de inflexión en el debate sobre su desarrollo. El *New York Times* publicó el 27 de marzo de 2008 un artículo sobre la grave crisis sanitaria por la que atravesaba la industria salmonera en Chile. El artículo reflejó una tendencia de preocupación global por la sustentabilidad de las industrias basadas en recursos naturales (BARTON y FLOYSDAND, 2010), afectó decididamente el tono de la discusión y alentó a los actores críticos del desarrollo de la industria del salmón a aprovechar la oportunidad e incidir en regulaciones más exigentes hacia el sector.

3. LA APERTURA DEL ESPACIO POLÍTICO: LAS NUEVAS REGULACIONES A LA SALMONICULTURA EN CHILE Y EL ROL DE LAS ONGS

La irrupción del virus **ISA** provocó enormes pérdidas a la industria y generó la sensación evidente de riesgo de la sustentabilidad de la actividad salmonera en Chile, cambiando radicalmente el clima de discusión sobre las normas sanitarias y ambientales que regulaban la actividad. Entre julio de 2007 y diciembre de 2009 se produjeron una serie de eventos (ver cuadro 3) que reflejan la magnitud de la crisis ambiental y sanitaria a la se vio enfrentada la industria salmonera. Del mismo modo, estos eventos reflejan el contexto especial en el que nuevas oportunidades políticas fueron abiertas para que actores sociales y ambientales críticos del desarrollo de la industria salmonera.

Cuadro 3: principales eventos de la crisis de la salmonicultura

Año	Eventos críticos (seleccionados)
2007	<p><u>Julio:</u> Se confirma la presencia de virus ISA en centro de cultivo en Chiloé.</p> <p><u>Agosto – diciembre:</u> El Servicio Nacional de Pesca crea Plan de Contingencia para enfrenatr la emergencia de virus ISA. El virus se propaga a otros centros de Chiloé y a otros centros de cultivo en la zona sur de Chile.</p>
2008	<p><u>Enero:</u> Organizaciones sociales y ambientales lanzan la campaña ambiental “Sin miedo contra la corriente”</p> <p><u>Marzo:</u> The New York Times publica artículo criticando a la industria chilena del salmón, basada en investigación de uso desmedido de antibióticos del Dr. Felipe Cabello</p> <p><u>Abril:</u> La Subsecretaría de Pesca, agencia fiscalizadora de las empresas salmoneras, crea la mesa intersectorial “Grupo de Tareas del Salmón”. Paralelamente la agencia de Estados Unidos, Food and Drugs Adminstración (FDA) inicia fiscalización a los procesos productivos de la salmonicultura en Chile.</p> <p><u>Mayo:</u> La Industria busca expandirse a las regiones de Aysén y Magallanes, regiones ubicadas más sur de los centros de cultivo infectados, aguas más frías.</p> <p><u>Noviembre:</u> El Gobierno Chileno declara a la región de Los Lagos como zona de “crisis laboral” y plan rescate por U\$450 millones para la industria salmonera</p>
2009	<p><u>Enero:</u> El Servicio Nacional de Pesca define 35 barrios salmoneros, una de las medidas para enfrentar la crisis sanitaria con mayor control de las agencias fiscalizadoras.</p> <p><u>Abril:</u> El número de centros infectados con virus ISA se reducen a 8. 27 mil personas han sido despedidas por efectos del ISA.</p> <p><u>Mayo:</u> Los bancos chilenos condiciona el salvataje económico de la industria a la aprobación de Ley General de Pesca y Acuicultura.</p> <p><u>Julio:</u> La Región de Los Lagos pierde 20 mil empleos en 1 año.</p> <p><u>Julio:</u> Los Bancos chilenos y empresas de la industria comienzan a lograr acuerdos de capitalización de sus deudas.</p> <p><u>Agosto:</u> El 79% de los centros de cultivo de salmones se encuentran inactivos. Avanzan acuerdos de reestructuración de deudas entre la banca y salmoneras.</p>

La crisis del salmón significó la apertura de un espacio de acción nuevo para las organizaciones ambientalistas. Desde la perspectiva de la ecología política, FLOYSDAND y BARTON (2014) y OSPINA-PERALTA et al.,(2015) observan que producto de la crisis se produjo la apertura de un mayor espacio de acción para los actores críticos del modelo de desarrollo de la industria salmonera. Este espacio fue abierto por la marcada pérdida de legitimidad del discurso desarrollista de la industria salmonera y el gobierno, una mayor presión financiera hacia las empresas salmoneras y la mayor visibilidad en los mercados de consumo internacionales de las deficientes condiciones sanitarias y ambientales de la industria salmonera chilena. Por ello, el Gobierno se vio forzado a anunciar la modificación del marco regulatorio de la salmonicultura.

En la literatura sobre movimientos sociales este mayor espacio de acción es conceptualizado como ventana de oportunidades políticas (EDELMAN, 2001; MCADAM, TARROW y TILLY, 2003; TARROW, 1997; TILLY y TARROW, 2007). En este caso de la industria salmonera en Chile, esta ventana de oportunidades políticas posee condiciones análogas a las condiciones identificadas por estudios sobre movimientos sociales en reformas o transformaciones de mayor escala (Estados) y de mayor alcance (cambios institucionales de régimen o políticas nacionales). Algunas de estas condiciones son: a) la demostración que existe la oportunidad de actuar; b) debilidades de la fuerza oponente, generalmente el gobierno; y c) la potencialidad de derribar barreras institucionales, que obstaculizaban la recepción pública de nuevas demandas (TARROW, 1997).

En efecto, la mayor posibilidad de acción de las organizaciones ambientales para modificar las regulaciones de la industria del salmón ha sido bien documentada. Ya antes de la crisis del virus ISA, las ONGs fueron organizaciones importantes para introducir nuevos discursos y agendas en las dinámicas territoriales y en regulaciones sectoriales (BERDEGUÉ, ESCOBAL y BEBBINGTON, 2015). También se ha analizado el positivo rol que estas organizaciones jugaron en la vigilancia de la industria en materias ambientales y laborales (BARTON y FLOYSDAND, 2010; BARTON y ROMAN, 2016; BERDEGUÉ, ESCOBAL y BEBBINGTON, 2015; CID y BARRIGA, 2016; CID y BARRIGA, 2017; FLOYSDAND y BARTON, 2014). Desatada la crisis y una vez que se hizo evidente la debilidad de la colación salmonera (FERNÁNDEZ y MIRANDA, 2011) para sostener el viejo régimen de regulaciones, las ONGs ambientalistas, como actores permanentes de una coalición alternativa al desarrollo de la industria, estuvieron en condiciones de pasar a la ofensiva.

Un segundo elemento importante en el escenario que abrió la crisis del virus ISA fue la debilidad de la industria y el propio gobierno para sostener el discurso exitista y las condiciones regulatorias de la salmonicultura. La crisis provocó el debilitamiento de la elite empresarial-gubernamental ante el condicionamiento de la Banca a nuevas garantías para apoyar el salvataje de las empresas salmoneras. Sin cambios en el marco regulatorio y nuevas garantías efectivas, como las concesiones de agua, las empresas no recibirían los préstamos para aliviar sus pérdidas financieras. En este nuevo escenario, se hizo inevitable un cambio regulatorio del sector. Es así

como el gobierno reconocía que se necesitaba un nuevo marco normativo y legal para que la industria continuara siendo líder a nivel mundial (AQUA, 2008). Del mismo modo, importantes empresarios del salmón, expresaban que la normativa había quedado obsoleta y que la autorregulación no funcionaba (AQUA, 2009b)

Finalmente, la apertura de espacios institucionales para modificar los reglamentos sanitarios y ambientales quedó expresado en la convocatoria a la Mesa del Salmón, instancia interinstitucional impulsada por el Ministerio de Economía y liderada por la Subsecretaría de Pesca. La Mesa tuvo por objetivo dar respuesta a las materias urgentes provocadas por la crisis del Virus ISA y sugerir medidas inmediatas para superar la emergencia. A pesar de que la aparición del virus ISA en un primer momento fue minimizado por la industria y el gobierno, sus efectos en los primeros meses de 2008 hacían cada vez más insostenible el *statu quo*. Así, la rápida propagación de la enfermedad, la alta mortalidad de peces y miles de empleos amenazados, empujaron a las autoridades políticas a generar este espacio de trabajo.

Si bien, en su primer informe, la Mesa no consideró presentar o tramitar proyectos de ley, la grave crisis financiera y la posibilidad de que las empresas quebraran estimularon cambios más radicales en apoyo al sector salmonero (OSPINA-PERALTA et al., 2015). Como consecuencia de ello, el espacio quedó abierto para la introducción de cambios legales que sufriría la ley de Pesca y los reglamentos que

regulaban las materias ambientales y sanitarias de la industria del salmón.

3.1 Los principales focos de interés y estrategias de acción política de las ONGs

Cada ONG tenía una agenda propia en materia ambiental y sanitaria de la industria salmonera, así como también estrategias diferenciadas para empujar esas agendas. Sin embargo, existen preocupaciones ambientales transversales. Dos preocupaciones comunes ocupaban la agenda de las ONGs del sector. Se ocupaban de alertar la depredación y la transmisión de patógenos y enfermedades a especies nativas, como consecuencia del desprendimiento y escape de salmones desde las balsas jaulas. El otro tema común entre las ONGs fue el uso excesivo de antibióticos y la utilización de productos químicos prohibidos por sus efectos críticos en la salud de especies silvestres y consumo humano (OCEANA, 2005). OCEANA (2009a), por ejemplo, denunció que mientras Noruega utilizaba 600 kilos de antibióticos el año 2007 para controlar las enfermedades de peces, Chile ocupaba más de 358.000 kilos para una producción incluso menor.

Para las organizaciones con mayor vocación política e incidencia en materia de políticas públicas, como Terram y Ecoceanos, la agenda se dirigió hacia materias que interpelaban directamente el desarrollo sistémico de la industria. Tres fueron los aspectos que estas organizaciones movilizaron como plataforma de transformación.

Primero, la sobreproducción de la industria salmonera. Las organizaciones responsabilizaban a la industria y su expansión ilimitada como uno de los factores que produjeron la diseminación y explosiva propagación del virus ISA (CARREÑO, 2010).

Otro frente que levantaron estas ONGs fue la expansión de la industria a regiones australes de Chile. Hasta antes de la crisis la actividad salmonera se había concentrado mayoritariamente en la X región de Los Lagos, pero una vez desatada la enfermedad las empresas salmoneras vieron la expansión hacia regiones ubicadas al sur como una oportunidad para sostener la actividad productiva. Las regiones XI y XII, con aguas más frías y libre del virus, ofrecían las condiciones para la expansión de la producción a gran escala. Las ONGs sostenían que las empresas no ofrecían ninguna garantía para esos planes de expansión a regiones australes al carecer de estudios científicos de la capacidad de carga de las aguas. Ello, produciría graves daños en zonas de alto valor para la conservación. Del mismo modo, consideraban que la expansión representaba un peligro para las comunidades costeras vinculadas con la pesca artesanal (ECOCEANOS, 2010a).

Finalmente, las ONGs se concentraron en las tasas de conversión de la industria del salmón. Las organizaciones ambientalistas afirmaban que para producir 1 kilo de salmón se necesitan al menos 8,5 kilos de especies pelágicas, lo que, desde el punto de vista ecológico, convertía a la industria en una actividad altamente insostenible (PINTO y FURCI, 2006).

Así como existen focos de atención ambientales y sanitarios compartidos por dos o más ONGs, cada organización posee agendas propias, condicionadas por sus orientaciones ideológicas. En el caso de WWF, promovía sistemas de producción de bajo impacto ambiental fuera de ríos y lagos, como una medida que atenúa los impactos asociados al vertimiento de residuos orgánicos e inorgánicos, (WWF, 2008). Un foco de atención propio de Oceana era la protección de la actividad salmonera de la zona marina de caleta Tortel, por ser una zona de alto valor para la conservación (OCEANA, 2009b). Ecoceanos, por su parte, concentró sus estrategias y acciones en las violaciones de los derechos de pescadores artesanales y comunidades indígenas costeras, así como la ocupación ilegal de zonas destinadas para la pesca artesanal (ECOCEANOS, 2006). En el caso de Terram se observaba una atención especial por aspectos sociales y labores de la industria salmonera, impulsando la campaña “Sin miedo contra la corriente” junto a la Oxfam, una ONG con base en el Reino Unido que agrupa ONGs de 20 países y con una agenda a escala global en materias de justicia, pobreza y desarrollo sostenible. Esta campaña denunció los impactos socio laborales de la industria del salmón (TERRAM, 2008a).

Una de las estrategias utilizadas por WWF fue la participación en redes internacionales de apoyo. Participó activamente en la iniciativa Aquaculture Stewardship Council (ASC), un sistema de certificación surgida como consecuencia de los Diálogos sobre Acuicultura, encuentros internacionales que convocaron a más de 2000 actores de la industria (productores, científicos, vendedores, ONGs).

En este proceso contaron con la participaron más de 80 ONGs internacionales. Los estándares entregados el año 2012 por Diálogos sobre Acuicultura a ASC comprendieron áreas tales como: la contaminación del agua; procedencia de las materias primas utilizadas en alimentos para salmones; transmisión de enfermedades entre salmones cultivados y silvestres; y temas sociales en los centros de cultivo, entre otros(WWF,2012).

En el caso de Oceana, sus estrategias estaban orientadas a campañas de difusión y concientización de la opinión pública, el gobierno y las empresas. Destacan tres focos: 1) prevención de escapes de salmones, 2) disminución de uso desmedido de antibióticos y producto químicos, y 3) moratoria de la expansión de la industria a las regiones de Aysén y Magallanes. La organización desplegó alianzas internacionales y nacionales, como por ejemplo *Pure Salmon Campaign*. Esta campaña internacional consistió en el desarrollo de una coalición internacional de organizaciones de la sociedad civil que buscaban elevar los estándares ambientales en la producción de salmón. Entre las alianzas nacionales, destaca el trabajo en conjunto a Fundación Huinay y la Municipalidad de Tortel orientada a la realización de cinco expediciones en la zona costera para identificar y medir el valor para la conservación de dicha zona. Oceana buscó incidir en las nuevas regulaciones por lo que participó activamente de instancias de discusión tanto en la Mesa del Salmón, como también de los espacios abiertos por las comisiones de pesca y acuicultura en ambas cámaras del parlamento.

La Fundación Terram tuvo una decidida vocación política orientada a ser parte del proceso de regulación de la industria salmonera, participando activamente en la Mesa del Salmón y el debate de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura. Otra estrategia de esta ONG fue la producción de informes de investigaciones y estudios socio ambientales que distribuyeron en foros, talleres y apariciones en medios de comunicación. La organización mantuvo una constante interacción y trabajo con ONGs, instituciones gubernamentales, organizaciones sindicales, comunidades locales, parlamentarios y medios de comunicación. Su visión crítica en materia social y laboral, se reflejó en alianzas y campañas junto a otras ONGs tales como el Observatorio Laboral de Chiloé (OLACH), Oxfam-Chile, y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). A nivel internacional, esta ONG participó activamente en los Diálogos Sobre Salmonicultura, liderado por WWF. Terram fue parte del Comité Ejecutivo de este Foro. Del mismo modo, destaca el trabajo realizado por Terram en la campaña *Pure Salmón Campaign*, y su visita a la feria AquaNor en 2007, desarrollada en Noruega. En ese encuentro, la organización denunció las malas prácticas medioambientales y laborales de la industria salmonera chilena (TERRAM, 2009).

Ecoceanos, la más ecologista de estas organizaciones, realizó investigaciones, actividades de presión, litigios judiciales, talleres y campañas ciudadanas en defensa del medioambiente. El principal medio de acción para exponer sus cuestionamientos a la industria salmonera fue internet y algunos medios televisivos y radiales regionales y nacionales. Para esta organización tomó gran relevancia su alianza en torno *Pure Salmon Campaign*. En el marco de esta campaña realizó en 2006 el estudio “Radiografía a la Industria Salmonera”, orientado a denunciar las malas

prácticas ambientales, sanitarias y laborales de la industria salmonera chilena. El estudio fue presentado en algunos países de Europa y Norteamérica. Ecoceanos fue promotor y participante de seminarios y talleres organizados por organismos nacionales e internacionales. En el año 2008 organizó el “Taller Latinoamericano sobre Pesca Artesanal” donde presentó sus estudios acerca de los Impactos de la expansión del monocultivo intensivo de salmónidos sobre la pesca artesanal, comunidades costeras y pueblos originarios en Chile (FORO MUNDIAL DE PUEBLOS PESADORES, 2008).

4. LA ACCIÓN DE LAS ONGS EN EL PROCESO POLÍTICO DE CAMBIO REGULATORIO A LA INDUSTRIA DEL SALMÓN: LOGROS RECONOCIBLES Y PARCIALES

El trabajo político legislativo en torno a las modificaciones de la Ley de Pesca y Acuicultura se llevó a cabo en las comisiones de pesca e intereses marítimos de las Cámaras de Diputados y Senadores. Las ONGs participaron activamente de la discusión en ambas cámaras, con intervenciones enfocadas en proponer medidas para mitigar y disminuir los impactos ambientales y sanitarios de la industria salmonera. (Insertar Cuadro N°4).

Las estrategias de las ONGs estuvieron orientados a producir modificaciones regulatorias a la industria salmonera, aprovechando el espacio político generado por la crisis del virus ISA. Las organizaciones apuntaron a propuestas para disminuir los impactos negativos asociados a la producción de salmón en el sur de Chile, especialmente en aspectos

sanitarios y ambientales. Sin embargo, la participación de las ONGs en los espacios abiertos por el Gobierno y Parlamento chilenos para discutir los nuevos reglamentos y la Ley de Pesca y Acuicultura, tuvo un éxito relativamente bajo. Es importante distinguir los logros reconocibles e inmediatos y los logros parciales de las organizaciones ambientalistas.

Cuadro 4: Estrategias de incidencia de las ONGs en el proceso de revisión de regulaciones sanitarias y ambientales de la salmonicultura 2009-2015

WWF	OCEANA
<ul style="list-style-type: none"> - Participación en Diálogos sobre Salmonicultura. - Impulsa la "Campaña para la conservación de los lagos del sur de Chile". - Produce estudios técnicos de propuestas en escape de salmones (2009), capacidad de carga fiordos australes (2009), producción de smolt en Chile (2010) y "Las áreas marinas costeras de alto valor de Conservación en Chile en el sur Austral" (2010). - Participa en alianzas internacionales con ONG, representantes de la industria, organismos de gobierno y entidades financieras. - Participación en la Mesa de Tareas del Salmón. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participa en alianza Internacional <i>Pure Salmon Campaign</i>. - Participación en la Mesa de Tareas del Salmón y discusión de ley acuícola en la comisión de pesca y acuicultura del senado. - Promueve campañas nacionales para la moratoria a la expansión salmonera, campaña para la disminución en el uso de antibióticos y campaña de prevención de escapes de salmones. - Participa en alianza con Fundación Yendegaia y la Cámara de Turismo de Punta Arenas con el objetivo de suspender la expansión de la actividad salmonera de las regiones australes. - Participa en la Mesa de Tareas del Salmón y discusión de Ley General de Pesca y Acuicultura en la Comisión de Pesca y Acuicultura del Senado. - Alianza con la Municipalidad de Tortel y Fundación. Huinay para la realización de 5 expediciones submarinas
TERRAM	ECOCEANOS
<ul style="list-style-type: none"> - Participa en alianza Internacional <i>Pure Salmon Campaign</i>. - Promueve campaña de moratoria a la expansión salmonera. - Participa en alianza con OXFAM para campaña "Sin miedo contra la corriente". - Participa en la Mesa de Tareas del Salmón y discusión de Ley General de Pesca y Acuicultura en la Comisión de Pesca y Acuicultura del Senado y de la Cámara de Diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participa en alianza Internacional <i>Pure Salmon Campaign</i>. - Participa en Mesa de Tareas del Salmón y discusión de Ley General de Pesca y Acuicultura en la Comisión de Pesca y Acuicultura del Senado. - Promueve campaña de moratoria a la expansión de la industria salmonera. - Participa en foros y encuentros internacionales y nacionales en contra de la "mercantilización" de las concesiones salmoneras. - Lidera Seminarios y talleres ciudadanos de "Análisis del Proceso de Revisión Salmonera" y "Taller Latinoamericano sobre Pesca Artesanal".

Uno de los logros reconocibles en la agenda de las organizaciones ambientalistas fueron las medidas impulsadas en caso de contaminación de playas y ecosistemas marinos o lacustres por el vertimiento de desechos sólidos y líquidos. Las principales modificaciones introducidas en las nuevas regulaciones fueron: la adopción de medidas para impedir todo tipo de desechos, incluidas las mortalidades que pudieran afectar negativamente el entorno que rodea la concesión, la reglamentación sobre la acumulación, traslado y depósito de los desechos de la salmonicultura, y el establecimiento de responsabilidad en el centro de cultivo de mantener la limpieza de las playas y terrenos aledaños (SUBSECRETARÍA DE PESCA, 2001).

Otro logro que despertaba alto interés por parte de las organizaciones ambientalistas era la sobreproducción de salmones y el límite de densidad de cultivos. La sobreproducción de peces en la industria del salmón chilena venía siendo crítica desde principios del 2000 y es considerada una de las causas de la crisis de precios internacionales y una de las causas de la crisis del virus ISA (BUSTOS, 2008). Se modificó el artículo N°86 de la Ley de Pesca y Acuicultura, donde se determinó que la Subsecretaría de Pesca establecería por resolución las densidades de cultivo por especie y definiría qué se entiende por densidad de biomasa de peces.

También la propuesta emanada de Fundación Terram y Eoceanos que tuvo eco en las nuevas regulaciones y la Ley fue de Pesca y Acuicultura fue la defensa de los derechos de pescadores artesanales. Se estableció que los caladeros de pesca y bancos de

recursos hidrobiológicos fueran excluidos de las áreas aptas para el ejercicio de la acuicultura.

Entre los logros parciales obtenidos por el trabajo político de las ONGs se encuentra el mayor control del uso excesivo de antibióticos, por ser el abuso de éstos altamente dañinos para la salud humana. Uno de los compromisos adoptados por la Mesa del Salmón fue la elaboración de un plan de uso y manejo de antibióticos, lo que se materializó por medio del Manual de Buenas Prácticas en el Uso de Antibióticos y Antiparasitarios en la Salmonicultura. Esta mayor restricción para el uso de antibióticos, así como un detallado y actualizado sistema de registro e información pública fueron incorporados a las nuevas regulaciones. No obstante, este avance, Oceana tuvo que recurrir el año 2016 a la Corte Suprema para obligar al Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura a entregar información respecto a antibióticos usados en la Salmonicultura (OCEANA, 2016).

Sin embargo, a pesar de que fueron consideradas mayores restricciones en el uso de antibióticos y mayor información pública sobre su uso, no se normó el uso de productos químicos perjudiciales para la salud humana, como es el caso de las quinolonas. Al respecto, el Director para Sudamérica de Oceana señala que esta omisión constituye una decisión grave, destinada a privilegiar la rentabilidad de las empresas por sobre la salud pública. Del mismo modo, la mayor restricción al uso de antibióticos no significó establecer un límite de uso. Oceana denunció que Chile continuaba utilizando una elevada

cantidad de antibióticos, 450 mil kilos de antibióticos en 2013, la cifra más alta en el mundo (OCEANA, 2014).

Un reclamo permanente de las ONGs era la expansión de la industria a mares australes del país. Producto de la crisis, las empresas salmoneras consolidaron la expansión de la actividad hacia zonas marítimas libres del virus ISA, como las regiones de Aysen y Magallanes. En febrero de 2008 existían 2511 nuevas solicitudes para estas dos regiones (TERRAM, 2008b). La expansión fue catalogada por las ONGs como un traslado de problemas y malas prácticas ambientales de una región a otra (TERRAM, 2008c). Esta materia no fue considerada como prioridad por la Mesa del Salmón, a pesar que fue expresado con fuerza por las ONGs. Así, los logros en esta materia fueron menores. Si bien la Ley General de Pesca y Acuicultura definió moratorias a la expansión de la industria a regiones australes a la espera de relocalización y zonificación del borde costero, estas moratorias fueron de carácter transitorios y no se frenó la instalación de nuevos centros de cultivo de salmónes en las regiones de Aysén y Magallanes.

Otra de las demandas impulsadas por las ONGs era la regulación del escape de salmónes. Dado los impactos negativos del escape de salmónes para los ecosistemas acuáticos, las organizaciones ambientalistas exigían altas sanciones a las empresas responsables de los escapes. Sin embargo, esta materia fue minimizada por el gobierno y las comisiones parlamentarias. Sólo se establecieron sanciones monetarias e los centros de cultivo que incurran en eventos de

desprendimiento de especies exóticas y se estableció la elaboración de planes de contingencia para la prevención de escapes de salmones. Este nuevo enfoque fue recibido con entusiasmo por algunas ONGs como Ocerana. Meses más tarde, la propia ONG solicitaba al gobierno agilizar la elaboración de un plan específico para el escape de salmones y que éste contenga normas estrictas de prevención (OCEANA, 2010). A pesar de las nuevas normativas regulatorias, entre 2013 y 2015, según las propias organizaciones empresariales y el Gobierno, los escapes de salmones en Chile superaron ampliamente las cifras de países como Noruega y Escocia (SALMONEXPERT, 2017).

Por otra parte, hubo aspectos de alto interés para las ONGs que fueron completamente ignorados en las nuevas regulaciones. Las ONGs aspiraban a incorporar en la nueva normativa acuícola la erradicación de los centros de cultivo en sectores lacustres (AQUA, 2009c). A pesar de los antecedentes entregados por WWF en su estudio en relación a los impactos de la acuicultura en lagos, la nueva normativa no profundizó en esta materia y los centros de cultivo que tenían operaciones en lagos podrían seguir con sus actividades productivas, mientras mantenga condiciones aeróbicas.

Del mismo modo, las ONGs demandaban la prohibición de la instalación de centros de cultivo en sectores aledaños a parques nacionales o forestales. Las organizaciones WWF, Oceana y Terram enviaron una carta al Senado solicitando no autorizar actividades extractivas y productivas en áreas protegidas, ya que ello contravenía el Convenio de Washington, acuerdo suscrito por Chile. Sin embargo, la nueva normativa no prohibió tácitamente la actividad industrial en estas zonas, sino que, lo dejó a criterio de la zonificación del borde costero y los resultados que éste arrojase respecto a estas zonas. Producto de la falta de una prohibición explícita, centros de cultivo

fueron instalados en zonas aledañas a la Reserva Nacional Las Guaticas y las ONGs denunciaron posteriormente graves daños ambientales al ecosistema marino de la zona (TERRAM, 2015; OCEANA, 2016b).

5. LA EVALUACIÓN DE LAS ONGS EN RETROSPECTIVA

La posición de las ONGs una vez que fueron modificadas las nuevas regulaciones y normativas que regirían a la denominada salmonicultura 2.0 fue variada. WWF no buscó incidir de manera directa en las nuevas reglamentaciones y normativas para la acuicultura. Su trabajo estuvo restringido a los foros propiciados por la propia organización, como los Diálogos sobre Salmonicultura y el **Consejo para la Certificación de la Acuicultura. En este marco, la organización consideró satisfactoria su participación en el proceso de revisión de las regulaciones del sector salmonero.**

Las otras tres organizaciones ambientalistas estudiadas han realizado una revisión crítica de los cambios regulatorios y legales introducidos en la industria salmonera chilena. La organización Oceana, que fue un actor relevante en discusiones y propuestas en materias de escapes de salmónes y uso de antibióticos, destacó avances específicos en materia ambiental y sanitaria. Sin embargo, la organización afirmó que las modificaciones a la Ley de Pesca y Acuicultura pusieron su mayor énfasis en asegurar las condiciones económicas y financieras para las empresas salmoneras. Así, la

constitución de garantías sobre las concesiones y autorizaciones de acuicultura, tuvieron como objetivo que la industria lograra salir de la grave crisis económica que atravesaba. Con todo, sostiene la organización, la gravedad de la crisis ambiental y sanitaria no fue suficiente para que legisladores realicen cambios profundos y estructurales al sistema de producción de salmón en Chile (OCEANA, 2011).

Terram criticó las nuevas normativas que se tramitaron en el Parlamento. A juicio de la organización la nueva normativa no fue capaz de atender los problemas sanitarios y ambientales que llevaron a la mayor crisis de esta industria en su historia, y los cambios introducidos no fueron suficientes para garantizar mejoras importantes para el futuro de esta actividad (TERRAM, 2009b). La organización también criticó el enfoque economicista que tuvo la nueva normativa, propiciada fundamentada para reflotar a la alicaída industria salmonera y lograr concretar acuerdos con sus acreedores financieros. En este sentido, criticó la entrega de concesiones acuícolas como hipotecas bancarias, ya que ello permitió que un bien de uso público fuera entregado a un privado para su usufructo (BÓRQUEZ, 2009).

En el caso de Ecoceanos, las críticas al nuevo marco regulatorio de la Salmonicultura fueron radicales y rupturistas. El principal argumento de esta ONG para rechazar las modificaciones encuentra su sustento en una visión más ecologista, que observa todo el proceso legislativo y regulatorio dentro de un marco inconstitucional de privatización del mar en favor de las empresas salmoneras. El descontento por este nuevo escenario legal para la producción acuícola, se evidenció en el apoyo de Ecoceanos a la impugnación presentada por parlamentarios y

organizaciones de la sociedad civil, ante el Tribunal Constitucional en Chile. Para esta ONG el carácter inconstitucional de la Ley de Pesca y Acuicultura llevó a hipotecar bienes nacionales de uso público entregados gratuitamente por el Estado para avalar la billonaria deuda privada de 2.500 millones de dólares que tienen un grupo de empresas salmoneras con sus bancos acreedores (ECOCEANOS, 2010).

La visión crítica de las organizaciones ambientalistas una vez cerrada la ventana de oportunidad política abierta con la crisis salmonera parece ser un patrón común en otros conflictos en los que se encuentran presentan sectores económicos globalizados y Estados nacionales con mínima capacidad e interés regulatorios, como el caso de Chile. OSPINA-PERALTA et al.,(2015), analizando las dinámicas territoriales de desarrollo de áreas rurales bajo la influencia de actores extraterritoriales, demuestra que las instituciones ambientales que emergen para regular el acceso o manejo a los recursos naturales en economías periféricas son muy débiles. Esa debilidad está explicada por el poder de las coaliciones extraterritoriales y la escasa capacidad de incidencia de las coaliciones alternativas, de las que las ONGs ambientales –locales e internacionales– constituyen una fuerza relevante.

5. CONCLUSIONES

La industria del salmón en Chile tuvo una notable expansión durante más de dos décadas. Esta expansión estuvo marcada por una escasa regulación en materias sanitarias y ambientales por parte del Estado chileno, lo que permite comprender la grave crisis que enfrentó

esta actividad con la introducción del virus ISA. La crisis produjo una pérdida de legitimidad del discurso exitista del gobierno y las empresas del sector salmoneero, sustentado exclusivamente en el crecimiento económico de la actividad. Esta crisis facilitó la apertura de un espacio de acción política para actores medioambientales que fueron críticos al modelo de desarrollo de la salmonicultura y que encontraron en el debate legislativo y comisiones gubernamentales una oportunidad para visibilizar una agenda de mayores regulaciones sanitarias y ambientales.

Durante más de tres años, las principales ONGs con agendas ambientales hacia la industria salmoneera participaron de comisiones de trabajo gubernamentales, discusiones parlamentarias y actividades de divulgación de información científico-técnica, con el objeto de incidir en un nuevo marco regulatorio con mayores estándares de sustentabilidad para las empresas salmoneeras. Este período constituye una excelente oportunidad para analizar el rol que juegan estas organizaciones en la formación de políticas y regulaciones sectoriales, dado la abundante literatura que sugiere que las ONGs se han convertido en actores políticos con una alta capacidad de influencia.

Los resultados del estudio presentado sugieren una nota de precaución a la hora de dar por sentada la influencia de las ONGs en las políticas y regulaciones ambientales. El caso analizado demuestra que un actor clave de las coaliciones alternativas, como lo son las ONGs, encuentran severos obstáculos para fortalecer las regulaciones ambientales, inclusive en episodios en los que se abren ventanas de

oportunidad para estas organizaciones, como cuando los territorios enfrentan crisis sanitario – ambientales y el sistema político se abre para modificar el marco regulatorio.

La evidencia presentada difiere del optimismo sobre la capacidad de las organizaciones ambientalistas por acceder a redes globalizadas y presionar por regímenes regulatorios nacionales más exigentes ambientalmente. La capacidad de las nuevas redes de sustentabilidad de visibilizarse globalmente, no necesariamente generan impactos en las instituciones nacionales en la magnitud que un nuevo régimen de gobernanza supondría. Dicho de otro modo, la capacidad de exponer un conflicto local en redes internacionales para que estas redes influyeran luego el comportamiento de los Estados o la intención de afectar políticas y regulaciones, podrían encontrar escasa correspondencia con las reales posibilidades de las organizaciones ambientalistas nacionales de incidir en las regulaciones de regímenes extractivos y/o orientados a la explotación de recursos naturales.

En perspectiva, el espacio político abierto por la crisis del virus ISA no pudo ser aprovechado por las organizaciones ambientalistas. El episodio demuestra no sólo la falta de voluntad real de los actores políticos - a cargo de las agencias reguladoras chilenas- para edificar un nuevo sistema regulatorio incorporando las exigencias de las organizaciones ambientalistas, sino también la necesidad de avanzar en un mayor entendimiento sobre las posibilidades efectivas de influencia política de estas organizaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTS, Bas. 2004. "The Global-Local Nexus: NGOs and the Articulation of Scale". **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie** Vol. 95, No.: 5: 498–510. University of Nijmegen, The Netherlands.
- AQUA. 2008. "Ministro de Economía constituye grupo de trabajo para elaborar políticas públicas en el sector acuícola". Disponible en: <http://www.aqua.cl/2008/04/24/ministro-de-economia-constituye-grupo-de%20trabajo-para-elaborar-politicas-publicas-en-el-sector-acuicola/> Consultado el 03.03.2017.
- AQUA. 2009a. "Los detalles del "Informe Claro" que podrían destrabar las negociaciones de la banca con las salmonicultoras". Disponible en: <http://www.aqua.cl/2009/06/22/los-detalles-del-informe-claro-que-podrian-destrabar-las-negociaciones-de-la-banca-con-las-salmonicultoras/> Consultado el 03.03.2017
- AQUA. 2009b. "Víctor Hugo Puchi: "hemos aprendido a un alto costo que la autorregulación no funciona"". Disponible en: <http://www.aqua.cl/2009/07/20/victor-hugo-puchi-hemos-aprendido-a-un-alto-costo-que-la-autorregulacion-no-funciona/> Consultado el 03.03.2017
- AQUA. 2009c. 2 de abril. "WWF Chile hizo un llamado a la industria salmonicultora a salir de los lagos". Disponible en <http://www.aqua.cl/2009/02/04/wwf-chile-hizo-un-llamado-a-la-industria-salmonicultora-a-salir-de-los-lagos/>. Consultado el 03.03.2017.
- BARTON, Jonathan y FLØYSAND, Arnt. 2010. "The political ecology of Chilean salmon aquaculture, 1982–2010: A trajectory from economic development to global sustainability". **Global Environmental Change**. Vol. 20, No.:4: 739-752.
- BARTON, Jonathan y ROMÁN, Álvaro. 2016. "Sustainable development? Salmon aquaculture and late modernity in the archipelago of Chiloé, Chile". **Island Studies Journal**. Vol. 11, No.: 2: 651-672. Pontificia Universidad Católica. Santiago (Chile)

- BEACH, Derek y PEDERSEN, Rasmus, B. 2013. **Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. The University of Michigan Press. Michigan (USA).
- BEBBINGTON, Anthony. 2004. "NGOs and uneven development: geographies of development intervention". **Progress in human geography**. Vol. 28, No.: 6: 725-745. University of Manchester. Manchester (Inglaterra)
- BERDEGUÉ, Julio, ESCOBAL, Javier y BEBBINGTON, Anthony. 2015. "Explaining spatial diversity in Latin American Rural Development: Structures, institutions, and coalitions". **World Development**. Vol. 73: 129-137.
- BINDER, Seth y NEUMAYER, Eric. 2005. "Environmental pressure group strength and air pollution: An empirical analysis". **Ecological Economics**, 55,4: pp. 527-538. London School of Economic and Political Science. Londres (Inglaterra)
- BÓRQUEZ, Rodrigo. 2009. "Banqueros vs salmicultores. Un conflicto de intereses". **Publicaciones Fundación Terram ADCE**. Disponible en: https://www.terram.cl/2009/08/adce_n_53_banqueros_vs_salmo_nicultores_un_conflicto_de_intereses/ Consultado el 09.06.2016.
- BRADY, Henry y COLLIER, David (eds). 2010. **Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards**. Rowman & Littlefield Publishers. New York (USA)
- BRÄUNING, Mirna y RIVERA, Claudio. 2017. "Reconversión de industrias ligadas a recursos naturales: La promesa incumplida de la industria salmonera en Chile". **Revista Venezolana de Gerencia**. Vol. 22, No.: 77: 121-136. Universidad de los Lagos. Osorno (Chile).
- BROCKINGTON, Dan y SCHOLFIELD, Katherine. 2010. "The Conservationist Mode of Production and Conservation NGOs in sub-Saharan Africa". **Antipode**. Vol. 42, No.: 3: 551-575.
- BRUMLEY, Krista. 2010. "Understanding Mexican NGOs: Goals, Strategies, and the Local Context". **Qualitative Sociology**. Vol. 33, No.: 3: 389-414.

- BUSCHMANN, Alejandro, CABELLO, Felipe, YOUNG, Kyle, CARVAJAL, Juan, VARELA, Daniel y HENRÍQUEZ, Luis. 2009. "Salmon aquaculture and coastal ecosystem health in Chile: analysis of regulations, environmental impacts and bioremediation systems". **Ocean & Coastal Management**. Vol.52, No.: 5: 243-249.
- BUSCHMANN, Alejandro; RIQUELME, Verónica; GONZÁLEZ, María C.; VARELA, Daniel; JIMÉNEZ, Jaime; HENRÍQUEZ, Luis; VERGARA, Pedro; GUÍÑEZ, Ricardo y FILÚN, Luis. 2006. "A review of the impacts of salmonid farming on marine coastal ecosystems in the southeast Pacific". **ICES Journal of Marine Science: Journal du Conseil**. Vol. 63, No.: 7: 1338-1345.
- CARPENTER, Charlie. 2007. "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Non emergence in Transnational Advocacy Networks". **International Studies Quarterly**. Vol.51: 99-120.
- CARREÑO, Arturo. 2010. "Impactos del Virus Isa en Chile". **Publicaciones Fundación Terram, Análisis de coyuntura económica**. Disponible en: https://www.terram.cl/images/ADCS/adc_55_virus-isa.pdf
Consultado el 09.07.2016.
- CARRUTHERS, David. 2001. "Environmental Politics in Chile: Legacies of Dictatorship and Democracy". **Third World Quarterly**. Vol. 22, No.: 3: 343-358. San Diego State University. San Diego (USA)
- CID, Beatriz y BARRIGA, José. 2016. "Behind certification and regulatory processes: Contributions to a political history of the Chilean salmon farming". **Global Environmental Change**, Vol. 39. 81-90. Universidad de Concepción. Concepción (Chile).
- CID, Beatriz y BARRIGA, José. 2017. "Gobernanzas y visibilidades: intereses y racionalidades en la regulación socioambiental de la salmonicultura en Chile". **Ambiente & Sociedad**. Vol. 20, No.: 2: 107-122. Universidad de Concepción. Concepción (Chile)

- CLARKE, Gerard. 1998. "Non-Governmental Organizations and Politics in the Developing Countries". **Political Studies**. Vol. 46, No.: 1: 36-52.
- CLAUDE, Marcel y OPORTO, Jorge, (eds). 2000. **La ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales**. Publicaciones Fundación Terram. Santiago (Chile). Disponible en: [https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/rpp - reporte de politicas publicas/RPP-1-La-Ineficiencia-de-la-salmonicultura-en-Chile-Aspectos-sociales-economicos-y-ambientales.pdf](https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/rpp_-_reporte_de_politicas_publicas/RPP-1-La-Ineficiencia-de-la-salmonicultura-en-Chile-Aspectos-sociales-economicos-y-ambientales.pdf) Consultado el 21.06.2016.
- CONNELLY, James y SMITH, Graham. 2003. **Politics and the environment: from theory to practice**. Routledge. London (Inglaterra) - New York (USA).
- DALTON, Russell, RECCHIA, Steve y ROHRSCHEIDER, Robert. 2003. "The Environmental Movement and the Modes of Political Action". **Comparative Political Studies**. Vol.36, No.: 7:743-771.
- ECOCEANOS. 2006. **Radiografía Estatal a la industria del salmón**. Centro para la Conservación y el Desarrollo Sustentable-Ecoceanos. Disponible en: http://www.archivochile.com/Chile_actual/12_emp_y_emp/chact_emyemp0044.pdf Consultado el 09.09.2016.
- ECOCEANOS. 2010a. "Virus se acerca a Torres del Paine. ¿Qué trae incrustada la expansión salmonera a Magallanes? Disponible en <http://www.olca.cl/oca/chile/region11/salmoneras59> Consultado el 26.06.2016.
- ECOCEANOS. 2010b. "Tribunal constitucional acoge reclamo contra privatización del mar". Disponible en: en <http://www.olca.cl/oca/chile/region11/salmoneras48.htm>. Consultado el 13.09. 2016.
- EDELMAN, Marc. 2001. "Social Movements: Changing Paradigms and Forms of Politics". **Annual Review of Anthropology**. Vol. 30: 285-317. City University of New York. New York (USA).
- FELZENSZTEIN, Christian y GIMMON, Eli. 2008. "Industrial cluster and social networking for enhancing inter-firm cooperation: The

- case of natural resources-based industries in Chile”. **Journal of Business Market Management**. Vol.2, No.: 4: 187-202.
- FERNÁNDEZ, M. Ignacia y MIRANDA, Daniela. 2011. “Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: el caso de la coalición salmonera en Chiloé Central”. **Documento Rimisp**. No.: 108: 1-25. Disponible en: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366234044N1082012CoalicionesdinamicasteritorialesydesarrolloFernandezMiranda.pdf Consultado el 06.02.2017.
- FLØYSAND, Arnt y BARTON, Jonathan. 2014. “Foreign direct investment, local development and poverty reduction: the sustainability of the salmon industry in Southern Chile”. En **Alternative development: unravelling marginalization, voicing change**, editado por BRUN, Cathrine; BLAIKIE, Piers y JONES, Michael. 55-71. Routledge. Londres - Nueva York.
- FLØYSAND, Arnt, BARTON, Jonathan y ROMÁN, Álvaro. 2010. “La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: El caso de la salmonicultura y los municipios chilotes”. **Eure**. Vol.36, No.: 108: 123–148. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v36n108/art06.pdf> Consultado el 29/05/2017.
- FORO MUNDIAL DE PUEBLOS PESADORES. 2008. “Talles Latinoamericano de Pesca Artesanal”. Disponible en: <http://worldfishers.org/2008/08/04/taller-latino-americano-de-pesca-artesanal/> Consultado el 17.01.2018.
- FOWERAKER, Joe. 2001. “Grassroots movements and political activism in Latin America: A critical comparison of Chile and Brazil”. **Journal of Latin American Studies**. Vol. 33, No.: 4: 839-865. University of Essex (Reino Unido).
- GEORGE, Alexander y BENNETT, Andrew. 2004. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. MIT Press. Massachusetts (USA).
- GERRING, John. 2007. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge University Press. New York (USA).
- IIZUKA, Michiko y KATZ, Jorge. 2011. “Natural Resource Industries, ‘Tragedy of the Commons’ and the Case of Chilean

- Salmon Farming”. **International Journal of Institutions and Economies**. Vol.3, No.: 2: 259-286.
- IIZUKA, Michiko y KATZ, Jorge. 2015. “Globalisation, sustainability and the role of institutions: the case of the Chilean salmon industry”. **Tijdschrift voor economische en sociale geografie**. Vol. 106, No.:2: 140-153.
- KEESE, James. 1998. “International NGOs and land Use Change in a Southern Highland Region of Ecuador”. **Human Ecolog**. Vol. 26, No.: 3: 451-468. University of California. California (USA).
- LIBERONA, Flavia. 2010. “El proceso productivo del salmón en las regiones australes de Chile”. **Minuta Informativa, Terram Publicaciones**, 6.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney y TILLY, Charles. 2003. “Dynamics of contention”. **Social Movement Studies**. Vol. 2, No.: 1: 99-102.
- MONTERO, Cecilia. 2004. **Formación y desarrollo de un clúster globalizado: El caso de la industria del salmón en Chile**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago (Chile).
- MUÑOZ-GOMÁ, Oscar. 2009. **Agua Arriba: La transformación socioeconómica del ecosistema Llanquihue-Chiloé (Chile) durante los años 90**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires (Argentina).
- OCEANA. 2005. “Cuatro razones para la moratoria a la Salmonicultura”. Disponible en: <https://chile.oceana.org/comunicado-de-prensa/cuatro-razones-para-la-moratoria-la-salmonicultura>. Consultado el 16.11.2016.
- OCEANA. 2009a. “Presentan reclamo contra el SAG por denegar información sobre antibióticos usados en salmonicultura”. Disponible en: <https://chile.oceana.org/prensa/comunicados-de-prensa/presentan-reclamo-contr-el-sag-por-denegar-informaci%C3%B3n-sobre>. Consultado el 17.11.2016.
- OCEANA. 2009b. “Presentan Propuesta para Crear Área Marina Protegida en Tortel”. Disponible

en:<https://chile.oceana.org/comunicado-de-prensa/presentan-propuesta-para-crear-%C3%A1rea-marina-prottegida-en-tortel>
Consultado el 21.11.2016.

OCEANA. 2010. “Instan al Gobierno a dictar estricta regulación para prevenir escapes de salmones”. Disponible en:<http://chile.oceana.org/prensa/comunicados-de-prensa/instan-al-gobierno-dictar-estricta-regulaci%C3%B3n-para-prevenir-escapes-de>. Consultado el 15.12.2016.

OCEANA. 2011. “Nueva ley acuícola: ¿cambios de fondo o mero salvataje a la industria?”. Disponible en:<http://chile.oceana.org/en/blog/nueva-ley-acu%C3%ADcola-%C2%BFcambios-de-fondo-o-mero-salvataje-la-industria>. Consultado el 18.12.2016.

OCEANA. 2014. “Salmoneras chilenas usaron más de 450.000 kilos de antibióticos”. Disponible en:<http://chile.oceana.org/comunicado-de-prensa/salmoneras-chilenas-usaron-m%C3%A1s-de-450000-kilos-de-antibi%C3%B3ticos-el-2013> Consultado el 18.12.2016.

OCEANA. 2016a. “Corte de Apelaciones ordena a SERNAPESCA a entregar información sobre antibióticos usados en industria salmonera”. Disponible en:<http://chile.oceana.org/prensa/comunicados-de-prensa/corte-de-apelaciones-ordena-sernapesca-entregar-informaci%C3%B3n-sobre>. Consultado el 04.01.2017.

OCEANA. 2016b. “Organizaciones se unen para frenar expansión salmonera en Reserva Nacional Las Guaitecas”. Disponible en:<http://chile.oceana.org/en/press-releases/organizaciones-se-unen-para-frenar-expansi%C3%B3n-salmonera-en-reserva-nacional-las>. Consultado el 09.01.2017.

OSPINA-PERALTA, Pablo; BEBBINGTON, Anthony; HOLLENSTEIN, Patric; NUSSBAUM, Iliana, y RAMÍREZ, Eduardo. 2015. “Extraterritorial investments, environmental crisis, and collective action in Latin America”. **World Development**. Vol. 73: 32-43.

PINTO, Francisco. 2007. “Salmonicultura chilena: Entre el éxito comercial y la sustentabilidad”. **Publicaciones Fundación**

- Terram-Reportes de Políticas Públicas**, No.23. Disponible en: <https://www.terram.cl/wp-content/uploads/2007/12/RPP-23-Salmonicultura-chilena-entre-el-%C3%A9xito-y-la-insustentabilidad.pdf> Consultado el 05.05.2016.
- PINTO, Francisco y FURCI, Giuliana. 2006. "Salmon Piranha Style: Feed Conversion Efficiency in the Chilean Salmon Farming Industry". **Publicaciones Fundación Terram-Análisis de Políticas Públicas**. No.:34. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/ppso_-_public_policy_statement/Salmon-Piranha-Style-Feed-conversion-efficiency-in-the-chilean-salmon-farming-industry.pdf Consultado el 17.05.2016.
- PINTO, Francisco y KREMERMAN, Marco. 2005. "Cultivando Pobreza: condiciones laborales en la salmonicultura". **Publicaciones Fundación Terram- Reportes de Políticas Públicas**. No.: 18. Disponible en: https://www.terram.cl/images/RPP/rpp18_cultivandopobreza.pdf. Consultado el 24.05.2016.
- PRICE, Marie. 1994. "Ecopolitics and Environmental Nongovernmental Organizations in Latin America". **Geographical Review**. Vol. 84, No.: 1: 42-58. George Washington University. Washington D.C. (USA).
- PRICE, Marie. 1999. **Nongovernmental Organizations on the Geopolitical Front Line. En Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21th Century**. Editado por DEMKO, George y WOOD, William. Westview Press. Boulder (USA)
- RIVERA, Claudio. 2010. "Internacionalización de movimientos sociales. ¿Cuán efectivas son las redes transnacionales de apoyo?". **Papel político**. Vol. 15, No.: 2:617-636. Universidad de Los Lagos. Osorno (Chile).
- RIVERA, Claudio y VALLEJOS-ROMERO, Arturo. 2015. "La privatización de la conservación en Chile: repensando la gobernanza ambiental". **Bosque (Valdivia)**. Vol. 36, No.: 1: 15-25. Universidad de Los Lagos. Osorno (Chile).

- ROA, Verónica. 2014. "Aprendizaje y cambio en políticas a partir de crisis en industrias basadas en recursos naturales: caso de la crisis sanitaria del ISA en la industria del salmón en Chile". **Documento de Trabajo**. Disponible en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE_SM/Energia_Medio_Ambiente_y_RRNN/Aprendizaje_y_cambio_en_politicas_a_partir_de.pdf Consultado el 12. 01.2015.
- ROBERTS, Timmons, PARKS, Bradley y VÁSQUEZ, Alexis. 2004. "Who ratifies environmental treaties and why? Institutionalism, structuralism and participation by 192 countries on 22 treaties". **Global Environmental Politics**. Vol. 4, No.: 3: 22-64.
- SALGADO, Rodrigo. 2005. "**Análisis del desarrollo de la salmonicultura chilena**". Proyecto de Título Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Pontificia Universidad Católica. Santiago (Chile). Disponible en: <http://portal.unap.cl/~cordunap/archivos/amunoz/PROYECTOS/SALMONES/Tesis%20Salmones.pdf> Consultado el 03.11.2017.
- SALMONEXPERT. 2017. "Chile: escapes de peces en los últimos tres años superan a Noruega y Escocia". Disponible en: <https://www.salmonexpert.cl/article/chile-escapes-de-peces-en-los-ultimos-tres-anos-superan-a-noruega-y-escocia>. Consultado el 06.09.2018.
- SUBSECRETARIA DE PESCA. 2001. "Reglamento Ambiental para la Acuicultura". Disponible en: <http://www.subpesca.cl/portal/615/w3-article-89961.html> Consultado el 19.02.2016.
- TARROW, Sídney. 1997. **El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política**. Alianza Editorial. Madrid (España).
- TARROW, Sidney y TILLY, Charles. 2007. **Contentious politics and social movements**. The Oxford handbook of comparative politics. Oxford (Reino Unido).
- TERRAM. 2008a. "Sin miedo contra la corriente". Disponible en: http://www.terram.cl/2008/01/sin_miedo_contra_la_corriente/ Consultado el 13.10.2016.
- TERRAM. 2008b. "Oceana solicita suspender expansión de salmonicultura a regiones de Aysén y Magallanes". Disponible en:

- http://www.terram.cl/2008/07/oceana_solicita_suspender_expansion_de_salmonicultura_a_regiones_de_aysen_y_magallanes/
Consultado el 23.07.2016.
- TERRAM. 2008c. “Gobierno no frenará la expansión salmonera”. Disponible en: http://www.terram.cl/2008/06/gobierno_no_frenara_expansion_salmonera/ Consultado el 27.07.2016.
- TERRAM. 2009a. “Feria AquaNor y Campaña del Pure Salmon”. Disponible en: http://www.terram.cl/2009/08/feria_aquanor_y_campana_del_pure_salmon/ Consultado el 27.07.2016.
- TERRAM. 2009b. “Declaración pública modificaciones ley de pesca y acuicultura”. Disponible en: http://www.terram.cl/2009/08/declaracion_publica_modificaciones_ley_de_pesca_y_acuicultura/ Consultado el 28.07.2016
- TERRAM. 2015. “Denuncian daño ambiental por salmoneras en la Reserva Nacional Las Guaitecas”. Disponible en: <http://www.terram.cl/2016/10/denuncian-dano-ambiental-por-salmoneras-en-la-reserva-nacional-las-guaitecas>. Consultado el 04.08.2016.
- TORRES, Blanca. 1997. ***“Transnational Environmental NGOs: Linkages and Impact on Policy” en Latin American environmental policy in international perspective.*** Editado por GORDON, MacDonald, NIELSON, Daniel y BOULDEN Marc Stern. Westview Press. Boulder, (USA).
- WAPNER, Paul. 2002. Horizontal Politics: transnational Environmental Activism and the Global Cultural Change. **Global Environmental Politics**. Vol.2, No.: 2:37-62.
- WWF. 2008. “WWF Chile lanza Campaña de conservación de lagos del sur 2010”. Disponible en: <http://www.wwf.cl/?187381/campaalagosdelsur2010> Consultado el 12.10.2016.
- WWF. 2012. “Diálogo sobre Salmonicultura presenta sus estándares ambientales y sociales”. Disponible en: <http://www.wwf.cl/?205190/presentanestandaresambientalesysociales>. Consultado el 12.10.2016.



**UNIVERSIDAD
DEL ZULIA**

opción

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

Año 34, N° 87, 2018

Esta revista fue editada en formato digital por el personal de la Oficina de Publicaciones Científicas de la Facultad Experimental de Ciencias, Universidad del Zulia.
Maracaibo - Venezuela

www.luz.edu.ve

www.serbi.luz.edu.ve

produccioncientifica.luz.edu.ve