

El conflicto por polimetales en Arica.

Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada.

Evelyn Arriagada O.

I. Contexto

La iniciativa se desarrolla en un las poblaciones Cerro Chuño y Los Industriales, poblaciones ubicadas en la zona nororiente de la ciudad de Arica. Se trata de poblaciones construidas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo, entre los años 1989 y 1995, compuestas por viviendas básicas, prebásicas y progresivas (Martinic, 2000). Tales viviendas fueron construidas sobre terrenos que estaban fuera del plano regulador, en un sector alto con pendiente y suelos de alto contenido salino, área que correspondía a antiguos basureros municipales (Salgado, 2005). Hacia el occidente del sector, en el plano, se ubicaba un área industrial con diversas actividades, entre las que destacaba un gran terreno en el que se acopiaban residuos de minerales de una conocida empresa minera local (Ibíd.).

Desde el punto de vista socioeconómico la población del sector bordea las 12.000 personas y corresponde al segmento medio-pobre y pobre. En el sector existen problemas de marginalidad vinculados al desempleo y al tráfico y consumo de drogas.

En la segunda mitad de los años '90, los habitantes de estas poblaciones comienzan a visualizar los problemas de contaminación que los aquejan, especialmente la potencial peligrosidad de los desechos metálicos aledaños. Con la ayuda de la ONG Servicio de Paz y Justicia¹ (SERPAJ), inician un trabajo que combina la investigación con la implementación de estrategias de acción social y política para encontrar una solución al problema. A partir de entonces se inicia un largo y complejo proceso de movilización, donde intervienen una multiplicidad de actores desde las esferas locales hasta las internacionales.

II. Aspectos generales de las experiencias relevantes del caso

La experiencia se gesta a partir de año 1997, a partir de la elaboración de un trabajo conjunto entre la Junta de Vecinos N° 69 de Villa Los Laureles de Cerro Chuño y el SERPAJ para la resolución no violenta de conflictos ambientales. Inicialmente el trabajo se centra en los microvertederos de basura, sin embargo la presencia de diversos problemas ambientales conduce a la elaboración de un Plan Vecinal, donde se diagnostican y priorizan tales problemas. Se establece que la presencia de desechos metálicos posiblemente tóxicos

¹ El Servicio de Paz y Justicia, SERPAJ, es una ONG relativa al tema de los derechos humanos, presente en varios países de Europa y en América Latina, que busca la resolución de conflicto a través de la no violencia activa. (Entrevista Bernardita Araya, profesional de la ONG SERPAJ. 23 de octubre de 2009).

en el llamado sitio F, aledaño al conjunto poblacional de Cerro Chuño, es el principal problema de contaminación a enfrentar por la acción de los vecinos².

A partir de entonces la iniciativa se propuso: a) disminuir la contaminación de plomo y arsénico³ que sufre parte de la población de Arica y; b) asumir los derechos que otorga la ley de medioambiente, utilizando garantías en beneficio de la población y así lograr reparación, indemnización, saneamiento ambiental y mejoramiento general de la calidad de vida (Salgado, 2005).

Se trata de una experiencia de carácter comunal, sin embargo en su posterior desarrollo trasciende las esferas locales y tiene un alcance regional, nacional e incluso internacional.

A través de su desarrollo, numerosos actores han sido partícipes del denominado “conflicto del plomo”⁴. A partir de las dimensiones del estudio, se pueden distinguir tres tipos de actores:

- a) Actores de la sociedad civil.
- b) Actores institucionales.
- c) Actores políticos.

En el ámbito de la sociedad civil los principales actores son los pobladores y las variadas organizaciones a través de las cuales se han agrupado, tanto a nivel territorial (juntas de vecinos de las poblaciones de Cerro Chuño y los Industriales) como las entidades funcionales que se han creado. Entre éstas destacan la Asociación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA) y el Comité Iniciativa Arica - Parinacota Sustentable (CIAPS). A partir del año 2007, surgen además las agrupaciones de demandantes y dos organizaciones no gubernamentales: la Asociación de Familias Contaminadas con plomo (AFCONTA) y la Corporación de Familias afectadas por Polimetales (CORFAP). En una participación muy destacada también se encuentran la ONG SERPAJ y la Corporación Norte Grande. Otras instituciones que han prestado colaboración en la iniciativa son la Universidad de Tarapacá, la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA) y TERRAM. Como causante del problema cabe relevar el rol de la empresa privada, específicamente PROMEL (en Chile) y Boliden Metal (en Suecia).

A nivel institucional, el actor más destacado ha sido la Municipalidad de Arica. A nivel provincial, la Gobernación Provincial. En el ámbito regional, la Intendencia Regional⁵, el Servicio de Salud de Arica (SSA), el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), la COREMA y las SEREMIS de Salud, Vivienda y Educación. En tanto, a escala nacional destacan la CONAMA, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Vivienda.

² Entrevista Bernardita Araya, profesional de la ONG SERPAJ. 23 de octubre de 2009.

³ Las diversas muestras tomadas en estos sectores arrojan la presencia de otros metales, tales como mercurio, boro, cadmio, etc. No obstante, el problema se ha centrado los dos señalados.

⁴ Más adelante se detallarán las fases del conflicto y los actores protagónicos en cada una de ellas.

⁵ Inicialmente trabajan con la Intendencia de la Región de Tarapacá. Más tarde, cuando se crea la Región de Arica-Parinacota en el año 2007, se desarrolla el trabajo con la Intendencia Correspondiente.

Por último, a nivel político, han desempeñado papeles relevantes Iván Paredes (PS) – como alcalde⁶ y luego como diputado⁷ –, el ex alcalde Carlos Valcarce⁸ (RN), la Bancada Verde y los integrantes de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, los parlamentarios Salvador Urrutia⁹ (ex Diputado y actual candidato a Senador por la primera circunscripción, Jaime Orpis¹⁰ (actual Senador UDI por la primera circunscripción y candidato a la reelección), Ximena Valcarce¹¹ (Diputada RN, actualmente candidata a la reelección) y Fulvio Rossi (actual Diputado¹² y candidato a Senador por la primera circunscripción).

Actualmente la iniciativa cuenta con los recursos humanos correspondientes a los dirigentes vecinales que participan en las diferentes instancias organizativas que se han creado en torno a la problemática del plomo. Cabe recordar que, en sus inicios, la iniciativa contó con importantes aportes financieros, provenientes de fondos internacionales y recursos públicos, a través de los cuales se pudo llevar a cabo el trabajo de educación ambiental y la elaboración del Plan Vecinal¹³. Hoy, en cambio, la magnitud de los recursos económicos que se consiguen es menor. Algunos dirigentes postulan a proyectos para financiar sus actividades o bien consiguen recursos específicos para financiar sus acciones tales como el traslado de dirigentes a Santiago o Valparaíso, principalmente para sostener reuniones con autoridades y parlamentarios. También realizan gestiones para llevar a personas afectadas a centros clínicos a Santiago. Estos recursos los obtienen de manera directa de algunas autoridades de la zona¹⁴. Por último, cabe destacar el aporte de ONGs como SERPAJ y Corporación Norte Grande, en términos de asesoría profesional y entrega de información.

La iniciativa ha ido alcanzando distintos logros y ha generando un impacto progresivo en las políticas públicas, principalmente en el tema medioambiental, desde lo local hasta lo nacional. A continuación se sintetizan algunos de los principales resultados obtenidos desde sus inicios hasta nuestros días:

- Empoderamiento de actores de la sociedad civil, principalmente organizaciones de pobladores, a través de la educación ambiental la recopilación de información sobre contaminación por metales, la movilización no violenta y el diálogo con las autoridades.
- Visibilización nacional – e incluso internacional – del problema, a través de una constante presencia en los medios de comunicación y el establecimiento de vínculos estratégicos con autoridades políticas locales, regionales y nacionales. A partir de

⁶ Alcalde de Arica entre los años 1996 y 2000.

⁷ Iván Paredes fue Diputado en el período 2002-2006 y fue reelecto para el período 2006 – 2010

⁸ Alcalde de Arica entre los años 2001 y 2004. Fue reelecto para el período posterior, pero tuvo que dejar el cargo en el año 2007 ya que fue enjuiciado por corrupción.

⁹ Salvador Urrutia fue Diputado por el Distrito N° 1 en los períodos 1994 – 1998 y 1998- 2002.

¹⁰ Senador por el período 2002-2010.

¹¹ Diputada por el período 2006- 2010.

¹² Diputado por el Distrito N° 2 entre los años 2002-2006 y 2006 – 2010.

¹³ Ver punto III.

¹⁴ El municipio, la intendencia y algunos parlamentarios han aportado recursos para trasladar gente, ya sea para las reuniones o por problemas de salud.

esto se fue generando una amplia adhesión ciudadana frente a las demandas de los pobladores.

- Implementación de Oficina de Comunal del Medioambiente, en la Municipalidad de Arica (Martinic, 2000; Salgado, 2005).
- Incorporación de evaluación de impacto ambiental en las operaciones de SERVIU, para la construcción de futuros conjuntos habitacionales (Salgado, 2005).
- Traslado de los residuos tóxicos a un sitio más alejado de las poblaciones.
- Diagnósticos y atención de salud a parte de la población afectada¹⁵.
- Implementación de una Unidad de Toxicología en el Servicio de Salud de Arica (Salgado, 2005).
- Mejoramiento urbano, a través de saneamiento de los terrenos, la pavimentación de calles, la construcción y mejoramiento de sedes sociales (Salgado, 2004).
- Creación de una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados el año 2003 para indagar en el tema de la contaminación.
- Fallo de la Corte Suprema, el año 2007, a través del cual se reconoce el daño ocasionado por la contaminación y ordena al Fisco a pagar una indemnización millonaria a más de 300 personas afectadas.
- Generación de un programa de intervención integral, gestionado de forma directa desde el gobierno central, que busca dar una solución definitiva a los problemas generados por la contaminación. A la fecha se espera que el cumplimiento de las medidas señaladas en el programa queden garantizadas por ley, cuyo proyecto fue ingresado al parlamento en noviembre de 2009.

Entre las principales fortalezas de la iniciativa se encuentran: a) el empoderamiento de los actores de la sociedad civil, principalmente de los dirigentes poblacionales; b) la creación de organizaciones funcionales para impulsar la movilización de las demandas; c) la construcción de vínculos estratégicos, tanto con otros actores de la sociedad civil como con actores políticos; d) la exigencia del respeto de derechos y reparación por el daño causado, a través de distintas demandas de carácter judicial.

A pesar de lo anterior, también es posible apreciar algunas debilidades, principalmente en términos de la capacidad de organización como son: a) la escasa capacidad de vinculación entre las organizaciones sociales de base, lo que se traduce en una variedad de organizaciones, de diversos tipos, que no han logrado unificar sus demandas y plantearse frente a las autoridades como un solo movimiento y; b) la poca durabilidad de los vínculos establecidos con otros actores sociales y políticos, a excepción del caso de los antiguos

¹⁵ Como señala Salgado (2005), este logro había sido sólo de carácter parcial. Se espera que con la implementación del “plan maestro” exista una mejor cobertura en este tema.

dirigentes de Villa Los Laureles tanto con SERPAJ y la Corporación Norte Grande como con el actual diputado Iván Paredes.

Por su parte, han existido amenazas permanentes que han incidido en la manera en que se ha conducido la problemática, como son: a) la instrumentalización política del conflicto, en el sentido del establecimiento de vínculos ocasionales con agentes políticos, especialmente en tiempos de campaña electoral, lo cual acrecienta las divisiones en los grupos de base¹⁶ y; b) la tendencia a la particularización de las demandas, que provoca desarticulación y discontinuidad en el movimiento, además de interlocuciones parcializadas con las autoridades.

Finalmente, entre las oportunidades están: a) la posibilidad de apoyar a otros sectores de la ciudad y del país en relación con la contaminación por presencia de metales tóxicos – un problema que afecta a varios lugares, especialmente en la zona norte – y; b) la extensión de las capacidades instaladas en la parte activa de la sociedad civil para enfrentar otros temas medioambientales de la zona.

III. Análisis del Proceso.

III.1. Origen del conflicto.

El llamado “conflicto del plomo” en Arica detona con fuerza hacia fines de los años ’90, época en las que se logra constatar la existencia de contaminación por polimetales en las poblaciones de los sectores Los Industriales y Cerro Chuño. Estos conjuntos habitacionales, compuestos por viviendas construidas por SERVIU entre 1989 y 1995, fueron edificados bajo condiciones irregulares¹⁷ en terrenos aledaños a diversas fuentes de contaminación¹⁸, entre las cuales se encontraba un montículo con cerca de 20.000 toneladas de desechos metálicos altamente nocivos para la salud. Estos desechos fueron ingresados a Arica entre 1984 y 1989 por la empresa PROMEL, quien los importa desde Suecia (desechos de la empresa sueca-canadiense Boliden Metal) bajo el caratulado de “barros con contenidos metálicos”, los cuales serían reciclados para obtener oro y plata¹⁹. A pesar de que algunos pobladores tenían ciertas sospechas respecto de los desechos, no había certeza sobre su contenido y, menos aún, sobre sus consecuencias para la salud humana.

¹⁶ Aquí no se puede hablar directamente de vínculos clientelares, por cuanto: a) los vínculos entre candidatos y dirigentes, no son de carácter permanente – con excepción, tal vez, del vínculo entre Lombardo Molina e Iván Paredes; b) algunos dirigentes solicitan recursos a varios candidatos, de diferentes partidos y coaliciones y; c) no ha sido posible comprobar que los favores y recursos entregados a determinados dirigentes tengan la obligatoriedad de ser retribuidos con apoyo electoral.

¹⁷ Las casas se construyen arriba de un basural, en un sector industrial, fuera del radio urbano, sin permiso municipal, sin saneamiento y sin fiscalización del Departamento de Obras del municipio (Programa Contacto, Agosto de 2009).

¹⁸ En los sectores aledaños se encuentra el Vertedero Municipal y algunas industrias que producen ácido sulfúrico y secadora de pescados, un oleoducto perteneciente a la empresa de petróleos estatales de Bolivia, además de micro vertederos de basura (Martinic, 2000).

¹⁹ Entre los distintos metales que contenían los desechos, la proporción de Arsénico era 17,5 % (su principal contenido) y 4,5% de plomo. (Programa Contacto, agosto de 2009)

Las inquietudes relativas al tema se hicieron manifiestas durante el desarrollo de un proyecto – financiado por el Fondo de las Américas (FDLA) y otras fuentes²⁰– SERPAJ venía llevando a cabo en el sector de Cerro Chuño con la Junta de Vecinos de Villa Los Laureles, entre los años 1996 y 1997. El proyecto apuntaba a capacitar a los vecinos en la metodología de resolución de conflictos ambientales y reciclaje de desechos orgánicos (Martinic, 2000). Durante el diagnóstico de la problemática ambiental, los vecinos fueron planteando sus sospechas frente al cerro de materiales y al polvillo que de ahí emanaba. En los años siguientes (1998-1999) SERPAJ realizó otro proyecto financiado en gran medida por el FDLA denominado “Resolución de conflictos medioambientales por causa del tráfico de desechos tóxicos en la Provincia de Arica y Parinacota”, para fortalecer las acciones de apoyo a las organizaciones de base en el diagnóstico y priorización de problemas ambientales locales. Como resultado del proyecto se elaboró un documento denominado “Plan Vecinal de Mejoramiento del Medio Ambiente Poblacional”, el cual detectó ocho problemas ambientales en el sector. De los ocho focos detectados, la contaminación por desechos metálicos fue la que concitó mayor atención por parte de los actores, lo que motivó el inicio de diferentes gestiones para identificar el contenido de los desechos y sus consecuencias para la salud. SERPAJ solicita el apoyo de especialistas de la Universidad de Tarapacá, quienes analizan los residuos y concluyen la presencia de altos niveles de plomo, arsénico, cadmio, mercurio y cobre, entre otros metales.

Una vez que se confirma la peligrosidad de los desechos, los pobladores inician una serie de movilizaciones apelando a las autoridades para que realicen el traslado de los materiales y la limpieza del sector. Se forma la organización ADEMA, que agrupa a más de 300 pobladores de las zonas afectadas, la que – apoyada por SERPAJ – organiza las movilizaciones y establece contacto con diversas instituciones involucradas en el conflicto.

Los desechos son trasladados del lugar en el año 1998, sin embargo muchos pobladores usaron el material para rellenar sus patios y los entornos de sus viviendas. Asimismo, la cercanía y el mal manejo de los desechos –trasladados a muy pocos metros de las poblaciones y sin protección adecuada– así como la cercanía de otros terrenos contaminados²¹, seguían afectando a los pobladores, particularmente de jóvenes y niños que manifestaban cada vez más problemas graves de salud. Así, el problema lejos de solucionarse se perpetuaba en el tiempo. Mientras aumentaba la inquietud de los pobladores y surgían distintas agrupaciones de afectados, las autoridades restaban importancia al tema señalando que la contaminación ya no existía.

El conflicto revive a mediados del año 2009 tras la emisión del programa televisivo Contacto (Canal 13)²², que puso en evidencia no sólo que seguía existiendo contaminación en las poblaciones Los Industriales, Cerro Chuño y Sica Sica, sino también que muchas de las enfermedades de los pobladores presentaban no eran causadas por el plomo – como se

²⁰ Ver Martinic (2000)

²¹ En las zonas aledañas también se encuentran terrenos que contienen relaves mineros con alto contenido de arsénico, abandonados por la empresa PROMEL. (Programa Contacto, 2009).

²² Los periodistas del programa Contacto fueron ubicados por un conjunto de dirigentes que viajaron a Santiago. Inician su investigación en junio de 2008, se van a vivir a sector por cerca de seis meses, periodo en el cual se reúnen con un sinnúmero de afectados y toman una serie de muestras de suelo y techo que son enviadas al DICTUC (Entrevista a Miriam Aguirre, presidenta de AFCONTA, 22 de octubre de 2009).

creía – sino por el arsénico²³. El impacto mediático del programa genera una rápida respuesta del gobierno, quien decide abordar la problemática directamente desde el nivel central.

III.2. Las fases del conflicto.

Es posible distinguir, al menos, 4 etapas en el desarrollo del conflicto relativo a la contaminación por polimetales en Arica. Estos son:

1. Organización de la “sociedad civil”.
2. Articulación /desarticulación con actores institucionales y políticos.
3. Judicialización del conflicto.
4. Intervención del gobierno central.

Cabe señalar que la distinción entre estas etapas es analítica y no temporal, por tanto no existe una secuencia cronológica unilineal entre una y otra. A continuación se describirán de forma detallada los sucesos correspondientes a cada una de las fases de desarrollo del conflicto.

1. Organización de la sociedad civil.

Esta primera etapa comienza con el fomento de la participación vecinal y el fortalecimiento organizativo a partir de los proyectos impulsados por SERPAJ. A través de estos proyectos, no sólo se hacen visibles los problemas ambientales en las poblaciones Industriales y Cerro Chuño, sino que también se impulsan acciones para que los pobladores demanden una solución ante las autoridades.

Durante esta fase del proceso se viven algunas tensiones que ponen en cuestión la manera de organizarse para plantear problemáticas ambientales y buscar vías de solución. En una primera etapa el trabajo de SERPAJ se hace con las organizaciones territoriales de base que existen en el sector, como son las juntas de vecinos. Sin embargo, algunos dirigentes vecinales comienzan a manifestar ciertos temores frente a las formas de movilización a través de las que se plantean las demandas, donde destacan formas de protesta no violentas (Martinic, 2000). Otros vecinos plantean serios cuestionamientos a las juntas de vecinos y su capacidad para enfrentar problemáticas nuevas y enfrentarse a las autoridades, por lo que deciden organizarse “por fuera”. Es así como surge la Asociación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA), una organización de tipo funcional, conformada principalmente por mujeres, madres de niños y jóvenes afectados por la exposición a los desechos metálicos (Carrasco, et. al. , 2007). Esta agrupación, sería la que encabezaría las acciones de movilización y las gestiones ante las autoridades. Más adelante, también apoyaría las demandas judiciales realizadas por los pobladores. Adicionalmente, se orientarían a la búsqueda de programas y proyectos que permitan paliar los efectos de la contaminación,

²³ Si bien en las muestras tomadas tanto el año 1998 (Servicio de Salud de Arica y Instituto de Salud Pública), como en el año 2003 (Municipalidad de Arica) y 2006 (Universidad de Tarapacá) se demuestra la alta presencia de arsénico en parte importante de las poblaciones afectadas, por parte de las autoridades de salud el tema se centra en la contaminación por plomo.

pero también impulsan acciones para fomentar la toma de conciencia en los sectores menos activos de la población.

Como señalan Carrasco, et. al. (2007), otras dos organizaciones funcionan en el sector. Tal es el caso de una agrupación formada por ex dirigentes de juntas vecinales que impulsan programas para dar a conocer el conflicto en otras organizaciones vecinales. Contratan a profesionales independientes y se vinculan con otras poblaciones que sufren problemas de contaminación. Por otra parte, existe un tercer grupo conformado por dirigentes de partidos políticos, principalmente del Partido Comunista y de la Concertación, que apoyarán las gestiones judiciales impulsadas por la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA).

Si bien el proceso genera un fuerte impulso a la asociatividad de base, cabe destacar que el grueso de la población afectada no participa en ellas. Por su parte, los desacuerdos respecto a los fines y formas de encausar la acción generan conflictos entre las organizaciones, lo que impide la articulación entre ellas y la realización de un trabajo mancomunado. Esta tendencia a la fragmentación de las organizaciones sociales será uno de los aspectos que marcará el desarrollo del conflicto hasta nuestros días.

A pesar de esto, algunas organizaciones logran apoyo de otras entidades de la sociedad civil, con lo cual la visibilidad del conflicto se va ampliando poco a poco. Se trata principalmente del caso de ADEMA, que en alianza permanente con SERPAJ, logra contactarse con una serie de instituciones, ya sea para conseguir recursos que apoyen los proyectos desarrollados²⁴, para recopilar información sobre contaminación ambiental y sus alcances legales, o bien para seguir acciones judiciales para paliar el daño causado.

2. Articulación /desarticulación con actores institucionales y políticos

Una vez elaborado el Plan Vecinal, resultado del proyecto desarrollado en conjunto con SERPAJ, las organizaciones vecinales presentan el documento y todos los antecedentes que habían logrado recopilar ante las autoridades comunales. Las autoridades toman conocimiento de esto y comienzan a reunirse de manera periódica con los vecinos para ver cómo se realizaría el traslado de los materiales y se atendería a la gente. Como señala un dirigente de la época, esa fue una muy buena instancia para plantear sus inquietudes, algunas de las cuales encontraron buena acogida²⁵, como fue la idea de remover los materiales, pues ya se sabía que el riesgo de la población estaba dado principalmente por el tiempo de exposición a los residuos, la cercanía a ellos, la dirección de los vientos, y la edad de las personas expuestas. Los desechos son trasladados en enero de 1998²⁶ al sector denominado Quebrada Encantada, lugar definido como inicialmente como transitorio, pero donde

²⁴ Ver Martinic (2000)

²⁵ Entrevista a Lombardo Molina, dirigente “emblemático” Villa Los Laureles, 23 de Octubre de 2009.

²⁶ “Se realizó un encapsulamiento. Para ello, se colocó una geomembrana de material inerte, de 20 a 30 centímetros. Se levantó un cierre perimetral de albañilería, con una puerta metálica de ingreso. Cada dos años, se hace un muestreo del entorno del material de cobertura. Se estableció una señalética y se efectúa una inspección periódica. Todos los análisis de muestras de suelo obtenidos hasta la fecha han proporcionado resultados dentro de las normas de referencia y sin diferencias significativas respecto de muestras patrones del entorno” (Preinforme Comisión Investigadora Cámara de Diputados, 2003)

permanecen confinados hasta el día de hoy²⁷. Los propios vecinos ayudaron con el traslado de materiales, mientras los niños fueron llevados a otro lugar a realizar actividades recreacionales organizadas por el municipio.

La toma de conciencia de las autoridades municipales sobre los alcances del problema lleva a la creación de la Oficina Comunal del Medio Ambiente. Además, el propio municipio se hará parte de las acciones judiciales interpuestas por los vecinos en contra de los responsables. (Martinic, 2000)

En ese contexto, y a instancias del municipio, visitaron el lugar el Ministro de Salud de la época, Alex Figueroa; la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados; el entonces jefe del Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico, Juan Luis Castro, y el experto toxicológico, profesor de la Universidad de Chile y dirigente del Colegio Médico, Andrei Tchernitchi²⁸.

Finalmente cabe destacar que en el año 2000, el entonces Alcalde de Arica viaja a Suecia para reunirse con la Vicepresidenta del Parlamento Sueco, con el Jefe del Departamento América del Ministerio de Relaciones Exteriores y con el Director General de la Agencia Sueca de Protección Medioambiental. Las autoridades suecas lamentaron que los hechos se produjeran antes del Convenio de Basilea²⁹, lo que a juicio de ellos sólo permitía la búsqueda de una solución a través de una demanda civil en Chile.

En cuanto a la vinculación con los parlamentarios, el primer acercamiento se produce en el año 1997, cuando los pobladores se ponen en contacto con el entonces Diputado PPD Salvador Urrutia, para plantearles su preocupación por los olores y el contenido que emanan del cerro de desechos tóxicos acopiados en el sitio F. A través del Diputado se gestiona con el Servicio Nacional de Geología y Minas (SERNAGEOMIN) una toma de muestras del material, el cual demostró que estos contenían arsénico y zinc.

En los años siguientes recibirían algunas visitas de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, sin embargo no es hasta el año 2003 que el parlamento toma acciones más decisivas para contribuir en la solución del problema que afectaba a las poblaciones mencionadas. Ese año se crea una Comisión Especial Investigadora, en la Cámara de Diputados, la cual estuvo presidida por el Diputado Iván Paredes(PS), ex Alcalde de Arica. La Comisión fue integrada, además por los diputados Enrique Accorsi, Francisco Bayo, Patricio Cornejo, Rosa González, Antonio Leal, Pablo Lorenzini, Alejandro Navarro, Carlos Olivares, Manuel Rojas, Felipe Salaberry, Mario Varela y Carlos Vilches. Según se detalla en el Preinforme de la Comisión (2003), entre las tareas encomendadas a esta entidad se encuentran:

²⁷ “En Chile los lugares transitorios son definitivos” señala al Programa Contacto una de las autoridades de salud de la época.

²⁸ El doctor Tchernitchi, al enterarse de la situación de las familias, a través del Colegio Médico, realizó un muestreo privado en 150 niños, que arrojó altos niveles de plomo.

²⁹ Establece normas destinadas a controlar a nivel internacional los movimientos transfronterizos y la eliminación de residuos peligrosos para la salud humana y el medio ambiente. Entra en vigencia a partir de 1994. Fuente: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/128043_es.htm

- a) Elaborar un informe respecto de la magnitud del impacto ambiental provocado por la contaminación por plomo y el número de personas afectadas hasta la fecha.
- b) Presentar una propuesta relativa a las medidas que el Gobierno deberá adoptar para proporcionarle tratamiento adecuado a las víctimas de la contaminación y evitar que más personas resulten contaminadas, así como, también respecto de la reparación del daño causado.
- c) Elaborar un detalle de las adquisiciones realizadas por el Estado destinadas al traslado de los acopios de plomo, con especificación de los montos involucrados y del estado actual de estos proyectos.
- d) Realizar un estudio respecto de la construcción de viviendas en zonas susceptibles de contaminación, con individualización de las autoridades gubernamentales y locales vinculadas con la toma de decisiones que la hizo efectiva.
- e) Consultar la opinión de las siguientes instituciones y organizaciones: Ministerio de Salud, CONAMA Municipalidad de Arica, Gobierno Provincial de Arica, Servicio Nacional de Aduanas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Consejo de Defensa del Estado, Colegio Médico de Chile, SERPAJ y Juntas de Vecinos afectadas.
- f) Proponer acciones administrativas y legales que permitan que permitan avanzar en la materialización de medidas de reparación que aseguren una atención permanente a los problemas de salud que afectan a los habitantes, en particular, realizar una observación en el tiempo de sus síntomas, como, asimismo, abrir el acceso a tratamientos de rehabilitación, con medicamentos adecuados.
- g) Todas las materias anexas que la Comisión estime pertinente considerar en relación con las causas y efectos de la grave situación de contaminación descrita.

El Preinforme además señala que “Si, como producto de la investigación, se llegare a la conclusión de la existencia de acciones que puedan ser susceptibles de calificarse como ‘ilícito’, se remitirán los antecedentes a los tribunales competentes y al Consejo de Defensa del Estado, si correspondiere, para que inicie las acciones a que haya lugar” (Cámara de Diputados, 2003).

Una articulación más dificultosa a nivel institucional se generó con las autoridades de salud. Si bien el Servicio de Salud de Arica³⁰, alertado por SERPAJ, comienza a tomar muestras en 1998, con el paso del tiempo incurrió en sucesivos errores tales como la pérdida de muestras, el ocultamiento de información e incluso la alteración de resultados de exámenes. Todo lo anterior, lejos de dar una solución definitiva al tema, incidió en la prolongación del conflicto. A continuación se sintetizan las principales acciones llevadas a cabo por el área salud respecto al reconocimiento del problema³¹:

³⁰ Entidad regional dependiente del Ministerio de Salud.

³¹ Las medidas adoptadas por el sector para enfrentar el problema serán detalladas en el punto IV. 2.

- En 1998 el Servicio de Salud de Arica inicia el "Plan de seguimiento toxicológico de habitantes del sector Cerro Chuño - Los Industriales". Se toman muestras para análisis de plomo en sangre y de arsénico en orina, según muestreo aleatorio elaborado por el Ministerio de Salud, siendo 735 el número total de habitantes muestreados. El 60% de menores presenta más de 50 microgramos de arsénico, límite aceptable a nivel internacional. Si bien también se toman exámenes de plomo - y se encuentran personas que tienen una concentración importante – su presencia es menor en relación con el arsénico. A pesar de ello, el problema de contaminación y el seguimiento en salud se hace por la contaminación por plomo.
- En 1998 el Instituto de Salud Pública toma 34 exámenes de orina a niños para medir la concentración de arsénico. La mayoría de los menores aparecen contaminados con altos niveles de arsénico. Sin embargo, al ser entregados a las familias, los resultados de los exámenes fueron alterados (se corre la coma hacia la izquierda), por lo que los pobladores creen que el nivel de arsénico en los niños muestreados no reviste gravedad (Programa Contacto, 2009).
- En el año 2000 se inicia la "Campaña de determinación de plomo en el sector Cerro Chuño – Los Industriales", a través de un trabajo conjunto entre el Servicio de Salud de Arica (regional) y el Servicio Municipal de Salud de Arica, por mandato de la entonces ministra de Salud Michelle Bachelet, la cual fue personalmente a Arica a informar de este operativo. Se practican exámenes de plomo a 5.000 niños y mujeres embarazadas. Según expresa la propia ministra a los medios, con este operativo se busca diagnosticar lo que está pasando hacer un plan de trabajo con cada niño. Según las autoridades, sólo 120 niños y 10 adultos superan los 10 microgramos de plomo por litro de sangre. Pero el Instituto de Salud Pública (ISP) sólo recibe 600 muestras de sangre. Carolina Asela – coordinadora del programa que luego se desempeña como directora del Servicio de Salud– señala al programa Contacto de Canal 13 que las muestras se extraviaron, pero que tiene la seguridad de que estaban dentro de rangos normales³².
- El año 2009 un grupo de pobladores se dirige a la Contraloría Regional de Arica, junto al Diputado Fulvio Rossi, para denunciar a las autoridades de salud por no informar y extraviar alrededor los 4.400 exámenes tomados en el año 2000 (Programa Contacto, agosto de 2009). Esta entidad realizó una investigación acuciosa, pero no estableció responsabilidades administrativas, en tanto la acción disciplinaria se encontraría prescrita (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

³² Según señala Carolina Asela a la Contraloría Regional “ se definió, con respecto a las entregas de los resultados de las muestras que, aquellas que tuvieran confirmación del Instituto de Salud Pública se entregaría personalmente en el domicilio del afectado por un equipo especializado, lo que se cumplió en 538 casos por parte del Servicio Municipal de Salud de Arica. Respecto a las muestras cuyo resultado se encontraba en rango normal se definió la coordinación del Servicio Municipal de Salud, el que contaba con el resultado de la totalidad de las muestras, con las organizaciones vecinales para su entrega masiva en locales del sector, actividad de la cual no se informó formalmente a ese Servicio, oficiándose al referido Servicio Municipal de Salud de Arica para que detalle información de la situación actualizada en relación al tema y confirme la situación real de dichas muestras” (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

En opinión de los propios dirigentes, el Servicio de Salud trató siempre de bajarle el perfil al tema señalando que ya no existía contaminación por plomo y negando la incidencia de la contaminación por arsénico³³. Por otro lado, el trato hacia los afectados muchas veces fue vejatorio, señalando que los pobladores atribuían todos sus problemas de salud al plomo³⁴ y que algunos de esos problemas incluso eran de higiene. De esta manera, señalaban que los pobladores sólo buscaban obtener recursos económicos del Estado.

3. Judicialización del Conflicto

La primera acción legal relativa al conflicto se produce el 6 de febrero de 1998, cuando el alcalde de la época Iván Paredes, a nombre de la Ilustre Municipalidad de Arica, interpone un recurso de protección en contra del Servicio de Salud de Arica. A este recurso se adhieren posteriormente los Diputados Juan Pablo Letelier, Arturo Longton y Alejandro Navarro³⁵. El fallo de la Corte de Apelaciones fue exitoso, en tanto ordenó al SSA la remoción de los desechos tóxicos. Un par de años más tarde el Concejo Municipal de Arica determina interponer demanda a la empresa Boliden Metal A.B., por la contaminación de residuos tóxicos. El 15 de mayo de 2000, el Concejo Municipal determina iniciar una demanda contra Promel, como responsable de la internación ilegal de sustancias tóxicas³⁶.

Del lado de los pobladores, una vez que se visibilizó la magnitud del problema ambiental, los dirigentes de las poblaciones Los Industriales y Cerro Chuño buscaron permanentes instancias para dialogar con las autoridades, buscando establecer las responsabilidades pertinentes y la búsqueda rápida de solución. Si bien lograron establecer algunas reuniones y consiguieron el apoyo de las autoridades comunales y algunos parlamentarios, se dieron cuenta de que los procesos serían muy lentos si no buscaban otras instancias de presión. Es así que prontamente deciden recurrir a la vía legal. Don Lombardo Molina, un dirigente emblemático de los primeros años de la movilización se había capacitado sobre la Ley de Bases del Medio Ambiente, en unos cursos realizados por la naciente CONAMA. Además, a través de los proyectos desarrollados por SERPAJ, los dirigentes se habían informado sobre los derechos y deberes medioambientales, tanto a nivel nacional como internacional (Martinic, 1999). De esta manera, el año 1999, un conjunto de pobladores encabezados por don Lombardo Molina, y apoyados por la Fiscalía del medio Ambiente (FIMA) – que habían contactado a través de SERPAJ – interpusieron una demanda por daño ambiental contra la empresa PROMEL (y sus directivos) y de indemnización de perjuicios contra el Servicio de Salud de Arica. La demanda caratulada como ‘Demanda contra el Servicio de Salud de Arica, Promel y Otros’, buscaba probar la negligencia de la autoridad sanitaria, como causal de daños a las personas y, por eso, solicita una indemnización de veinticinco millones de pesos para cada uno de los cerca de dos mil adherentes a la causa. Más tarde, el Alcalde Iván Paredes se hace parte de esta querrela³⁷.

³³ Al respecto las autoridades de salud señalaron al Programa Contacto que los niveles de arsénico presentes en esas poblaciones eran similares a los que existían en toda la ciudad.

³⁴ Así lo expresa la Directora de Servicio de Salud de Arica al Programa Contacto, a pesar de que se sabía que el arsénico también estaba generando graves complicaciones de salud en las poblaciones afectadas.

³⁵ Minuta Comisión Investigadora Cámara de Diputados (2003)

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

Tras años de litigio, el año 2007 la Corte Suprema confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica (2005), reconociendo el daño moral y de salud de los demandantes y estableciendo que el Servicio de Salud de Arica no adoptó ninguna medida de seguridad para proteger a la población de los desechos tóxicos aledaños a sus viviendas. Así, se determinó que el Estado de Chile debía pagar una suma de ocho millones de pesos a 356 vecinos³⁸. Si bien algunos dirigentes consideraron un éxito la resolución de la Corte, ya que sentaba un precedente importante en materia medioambiental, lamentaron que se rebajaran los montos de indemnización, se excluyera a parte importante de los demandantes y no se reconociera el daño material³⁹.

El año 2008 comenzó el pago de las indemnizaciones, lo que generó divisiones entre los vecinos que recibieron el dinero y los otros demandantes que fueron excluidos de los beneficios⁴⁰. Estos últimos incluso culpaban a los dirigentes, señalando que habían sido ellos quienes los habían sacado de la demanda.

Como señala un actual dirigente, en ese momento se hicieron las protestas más grandes que se han visto en el sector de Cerro Chuño, la justicia reconoció que había un daño pero no todos los afectados fueron compensados. Todos los vecinos que no demandaron o que fueron dejados fuera en el transcurso de esa tramitación (y no se les avisó) se tomaron la Avenida Capitán Avalos e iniciaron una marcha multitudinaria⁴¹.

A partir de ese hito se iniciaron nuevas formas de organización basadas en grupos de demandantes. Toda la gente que no fue beneficiada por la primera demanda empieza a trabajar con un segundo abogado, el cual designó a distintos representantes o delegadas en cada población. Entonces la organización tuvo características propias y funcionales a lo que el abogado determinaba. En opinión de un dirigente vecinal no es una organización de tipo común, puesto que no es comunitaria, no está al amparo de la ley, como las juntas de vecinos que deben responder por sus actos. Luego el abogado, tomando las poblaciones Industriales y Cerro Chuño, designó a dos coordinadoras por población, con la idea de

³⁸ Como señaló el Diario El Mercurio “En total, el fisco deberá cancelar 2.848 millones de pesos por la internación de 20.901 toneladas de desechos tóxicos, realizada en 1984 por la empresa Promel Ltda.(...) En el fallo, dictado por los ministros Ricardo Gálvez, Milton Juica, Adalis Oyarzún, Hugo Dolmestch y Héctor Carreño, se explica que los elementos tóxicos ingresaron al organismo de la población por la respiración y los vientos, provocándoles, entre otros síntomas, "caída de cabello, desmayos, vómitos, diarreas, mareos, dolor de cabeza, erupciones en la piel, problemas mentales", lo que a juicio de los jueces es un daño moral que debe ser indemnizado. Se determinó que el Servicio de Salud incumplió sus obligaciones legales, ya que tenía la responsabilidad de "proteger a la población" de la contaminación, tal como lo resolvió la Corte de Apelaciones de Arica”. (El Mercurio, 31/05/2007).

³⁹ No se pudo comprobar el daño material puesto que no se logró probar la relación causal entre la contaminación y las enfermedades que tenían las personas. Para ello se solicitaba una serie de exámenes que los pobladores no podían costear por su cuenta y el Estado (que estaba siendo demandado) tampoco estaría dispuesto a financiar tales indagaciones. (Entrevista a L. Molina, 23 de octubre de 2009).

⁴⁰ Según señala Lombardo Molina, más de doscientas personas fueron excluidas de los beneficios de la demanda judicial por la Corte Suprema. Esta exclusión no obedecería a criterios identificables en tanto, en una misma familia (que habita en una misma casa) habría gente beneficiada y gente que no lo fue, por tanto él cree que la selección de beneficiados fue hecha sin ninguna rigurosidad (Entrevista a L. Molina, 23 de octubre de 2009).

⁴¹ Entrevista R. Olaechea, Presidente Junta de Vecinos Villa Los Laureles, 22 de octubre de 2009.

formar una ONG⁴². Se trata de la ONG denominada AFCONTA (Asociación de Familias Contaminadas con plomo) buscaba captar recursos para buscar soluciones médicas a los problemas de las personas afectadas⁴³.

A partir del 2007 y hasta la fecha, las representantes de demandas, llamadas las “dirigentas del plomo” – en su mayoría mujeres – y AFCONTA se transforman en las dirigentas más visibles del conflicto, siendo protagonistas de la visibilidad pública reciente que el tema ha tenido a través de los medios de comunicación, de la interlocución con el gobierno y de las últimas movilizaciones y manifestaciones.

4. Intervención del gobierno central.

El 04 de agosto del año 2009 se emite por televisión el capítulo “Contaminados” del programa Contacto de Canal13, donde se detallan los problemas asociados a la contaminación por plomo y arsénico que viven, desde los años '90 los habitantes de las poblaciones Los Industriales, Cerro Chuño y Sica Sica. Las “dirigentas del plomo” habían advertido a las autoridades de la investigación del programa en el sector. A partir de esto, la ministra del Medio Ambiente presenta un proyecto al Consejo Regional para realizar un estudio de sobre el estado actual de la contaminación con recursos del FNDR⁴⁴. Sin embargo, el programa salió al aire antes de que se conocieran los resultados del estudio y el nivel de impacto generado en las poblaciones afectadas y en la opinión pública general motivó una rápida movilización del gobierno.

El 09 de agosto, por petición expresa de la presidenta Bachelet, los ministros Álvaro Erazo (Ministerio de Salud), Patricia Poblete (Ministerio de Vivienda) y Ana Lya Uriarte (CONAMA) se reúnen con las “14 dirigentas del plomo”. El gobierno asume el compromiso de entregar un plan de intervención integral dentro de un plazo de 30 días para resolver el problema. Posteriormente las dirigentas viajan a Santiago y gestionan un protocolo de acuerdo que contiene el compromiso del gobierno señalado anteriormente, de abordar la problemática de forma integral y con participación de los actores sociales⁴⁵. La presidenta de AFCONTA, y una de las más destacadas de los “14 dirigentas del plomo” señala las razones por las cuales quisieron trabajar directamente con las autoridades centrales sin intermediación del alcalde, ni del gobernador ni del intendente:

“Acá no va a haber nadie de la región porque nosotros necesitamos que el problema lo solucionen a nivel central. Entonces de una u otra forma objetamos a todas las autoridades, pero no con el afán de que ellos no participaran, sino que con el afán de que si tantos años habíamos tenido el problema y las autoridades no habían hecho nada, tenía que quedar esto a nivel central. O sea a nosotros a los días de haber tirado el problema para allá a nosotros nos han dado otra, nos ha dado otro giro, porque nosotros subimos al columpio a la ministra, no a las autoridades locales”⁴⁶.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Entrevista Mónica Abud, Representante Ministra Uriarte (CONAMA) en mesa interministerial del Programa Maestro. 20 de octubre de 2009.

⁴⁶ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

Según señala Aguirre, el “saltarse” a las autoridades locales dice relación con la escasa capacidad de influencia y las pocas atribuciones que tienen éstas para dar una solución integral y definitiva al problema. En una línea similar, algunos actores gubernamentales coinciden con estas apreciaciones. El Gobernador Provincial, por ejemplo, señala que durante mucho tiempo las medidas adoptadas fueron superficiales y no apuntaban a la solución definitiva del problema⁴⁷.

Paralelamente a las reuniones de la mesa técnica se realizan algunas reuniones de la ministra Uriarte con los/as dirigentes, en las que estos hacen una serie de planteamientos que se espera sean recogidos en la intervención. Las dirigentas viajan a Santiago a reunirse con los representantes y los técnicos, los cuales receptionan sus demandas y aclaran algunos puntos sobre lo que es posible realizar y lo que no⁴⁸. Es allí donde comienzan los desacuerdos entre los representantes centrales del gobierno y los 14 dirigentes.

Según plantea la presidenta de AFCONTA, la propuesta inicial era consensuar el plan maestro con los dirigentes, incorporando sus puntos de vista en todas las etapas del proceso. Sin embargo, la ministra nunca los habría considerado seriamente para trabajar, ya que nunca pudieron plantear directamente las inquietudes ante autoridades, porque siempre las ponían a conversar con asesores que no tenían poder de decisión ni capacidad de respuesta a sus preguntas⁴⁹. En la prensa se señaló que se había creado una mesa de trabajo entre el gobierno y los dirigentes, la que se había quebrado. No obstante, Miriam Aguirre señala que “nunca existió una mesa siquiera para golpearla”⁵⁰. Las condiciones que ellas planteaban para trabajar conjuntamente con el gobierno era estar involucradas en las mesas técnicas de trabajo para poder llevar a sus asesores en las distintas materias que involucraría la intervención (salud, vivienda, educación, etc.) En palabras de Aguirre, ellos querían una instancia así para negociar, pero no se les avisaba con tiempo para poder organizarse con sus asesores. Además, el gobierno no habría accedido a entregarles los resultados de los estudios realizados por ISP, y por AGRIQUEM (ambos base del plan maestro), y no les quisieron adelantar el plan maestro antes de anunciarlo públicamente⁵¹. Es ahí cuando los 14 dirigentes toman la decisión de “romper la mesa de trabajo”, lo que en realidad se traducía en terminar con las conversaciones con el gobierno. Sin embargo, al otro día se produce una división entre los propios dirigentes, puesto que cuatro de los catorce seguirían trabajando con el gobierno, mientras los otros rechazarían el plan anunciado y seguirían otros cursos de acción.

El “Programa Maestro de Intervención en Zonas con Presencia de Polimetales en Arica” se da a conocer públicamente en una conferencia de prensa el día 14 de septiembre de 2009. Como primera medida, se contempla la validación de un catastro de viviendas y personas, a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social, el cual sería aplicado por un equipo del nivel central del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). El diseño e implementación del Plan Maestro define un área de intervención, sobre la base del documento “Recomendaciones Sanitarias”, elaborado por la Subsecretaría de Salud Pública. Este

⁴⁷ Entrevista L. Gutiérrez, Gobernador Provincia de Arica. 21 de octubre de 2009.

⁴⁸ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

⁴⁹ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

habría considerado los antecedentes disponibles, la revisión de normativa internacional, el estudio solicitado en 2008 por CONAMA a AGRIQUEM, y los resultados preliminares de muestreos realizados por el ISP en 2009⁵². Según estas recomendaciones sanitarias se contempla la erradicación de 1.880 viviendas que se encuentran en lugares con valores superiores al nivel de referencia adoptado de plomo y/o arsénico en suelos del Sector F⁵³.

En cuanto a las intervenciones sectoriales, en el área Salud se señala que “todas las personas de las zonas afectadas serán atendidas de acuerdo a criterios de priorización e identificadas con una tarjeta que los acredita como beneficiario del Programa Especial que será implementado”⁵⁴. Además, se considerarán a los alumnos de los establecimientos educacionales que se ubican en la zona afectada y todas aquellas personas que tienen el antecedente comprobado de haber vivido en la zona afectada entre las edades 0 y 6 años de vida, desde el inicio de la exposición a polimetales.

En relación con la erradicación, se anuncia que se relocalizarán las viviendas ubicadas en la zona delimitada por Salud y Medio Ambiente, beneficiando a los propietarios de viviendas ubicadas en tales sectores. Éstos, serán eximidos de los requisitos de ahorro y puntaje de Ficha de Protección Social⁵⁵. Se señala que se realizará una erradicación gradual, que no puede hacerse de forma inmediata, debido a la magnitud de este desplazamiento.

Finalmente, en el área Educación, el programa contempla un plan de apoyo pedagógico que abarca el reforzamiento al mal rendimiento, el apoyo psicológico-motivacional, la retención escolar y la integración especial; asistencialidad (en trabajo con JUNAEB en relación a las raciones alimenticias y la implementación de programas habilidades para la vida, becas, etc.); Plan de Mejora; Apoyo técnico pedagógico; Capacitación docente.

Al presentar este programa la ministra Uriarte, señaló que “este plan es reflejo del compromiso del Gobierno con la ciudadanía. Estamos hablando del traslado de vivienda más grande que se haya hecho en Gobierno alguno, exceptuando aquellos que se realizan producto de fenómenos naturales. Esto es una muestra de que el Gobierno no teme tomar medidas para proteger a los ciudadanos”⁵⁶.

⁵² Fuente: <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/index.php/2009/09/14/gobierno-da-a-conocer-plan-maestro-de-intervencion-en-zonas-con-presencia-de-polimetales-en-arica/#more-2516>

⁵³ La zona de viviendas que serán relocalizadas corresponde al área ubicada entre las avenidas Renato Rocca, Alejandro Azola, Capitán Avalos, Cerro Chuño, Calles 1, 2, 3, 4, 7, 8 y Mario Ojeda. Además, el suelo contaminado deberá ser sometido a técnicas de remediación con posterioridad a la relocalización, y se asegurará que en los sitios aledaños al emplazamiento de los acopios no se construyan viviendas. Además se contemplan una serie de medidas para los sectores Maestranza y Puerto de Arica.

⁵⁴ <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/index.php/2009/09/14/gobierno-da-a-conocer-plan-maestro-de-intervencion-en-zonas-con-presencia-de-polimetales-en-arica/#more-2516>

⁵⁵ El beneficio será un subsidio del Fondo Solidario de Vivienda 1 (UF 330 + localización, si correspondiere), con el que podrán adquirir una vivienda construida (AVC) o participar de un proyecto de construcción de una vivienda nueva (CNT). Este subsidio se podrá aplicar a todo el país, caso en que su valor será el que corresponda al lugar donde se ubique la vivienda. Además, se dará curso a la condonación de la Deuda Habitacional SERVIU, a través de la dictación de un Decreto Supremo que otorga una subvención por el total del saldo de deuda habitacional a deudores SERVIU y SERVIU-BANCA.

⁵⁶ <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/index.php/2009/09/14/gobierno-da-a-conocer-plan-maestro-de-intervencion-en-zonas-con-presencia-de-polimetales-en-arica/#more-2516>

Los dirigentes no estuvieron presentes en la conferencia de prensa en el cual se presentó el Plan Maestro, ni siquiera aquellas que seguirían trabajando con el gobierno. A pesar de esto, la prensa recogió las opiniones de algunas dirigentes, donde se aprecia los puntos de vista disímiles con respecto a la propuesta del gobierno. Uno de los medios nacionales señaló que “una de las dirigentes de los pobladores afectados, Beatriz Suazo, se mostró desilusionada por la falta de participación de ellos en la elaboración de este plan, sin descartar posibles movilizaciones en protesta si no quedan conforme con los anuncios. Pero esta visión no fue compartida por Juana Jara, representantes de Los Industriales IV, quien expresó que ‘quedamos satisfechos, porque era lo que se esperaba y si todo es positivo se empezarán a construir casas para nosotros’”⁵⁷.

En síntesis, los reparos ante el programa por una parte de los dirigentes son:

- Los pobladores no han sido considerados en las mesas de trabajo y que nunca tuvieron acceso al programa presentado por el ejecutivo.
- El plan maestro deja fuera a unas ocho mil personas de tres poblaciones: Industriales 0, 1 y 2. Particularmente llama la atención sobre el caso de un joven de 20 años declarado con invalidez de por vida por su bronquitis (su caso apareció en el programa Contacto de Canal 13).

Por su parte, entre las exigencias señaladas están:

- Salir de inmediato de la zona contaminada y no de manera paulatina como se señala en el plan maestro.
- Una ley de reparación por el daño causado.
- Saber qué pasará "con las autoridades que tuvieron a cargo todos estos años y nunca se preocuparon de la salud de las personas"⁵⁸.

El día 23 de septiembre de 2009 tres pobladores inician una huelga de hambre seca, en la plaza Colón, en rechazo al Plan Maestro de Reparación impulsado por el gobierno. La vocera Patricia Solano señaló a un medio nacional que: "En el tema de salud el Gobierno está ofreciendo atención a través también del hospital público, que es lo que nosotros no queríamos, ¿ya?. Nosotros realmente necesitamos especialistas, nosotros no necesitamos una enfermera, un paramédico y un psicólogo, que nos quieren dar de principio. Y lo que nosotros queremos en estos momentos también es que estamos pidiendo una ley de reparación y una ley de presupuesto que el Gobierno los dineros, digamos las lucas, amarradas para el próximo Gobierno"⁵⁹.

⁵⁷ http://www.cooperativa.cl/ministra-uriarte-anuncio-erradicacion-de-familias-desde-sectores-contaminados-en-arica/prontus_notas/2009-09-14/123734.html

⁵⁸ http://www.cooperativa.cl/pobladores-contaminados-con-plomo-estan-indignados-ante-plan-de-intervencion-del-gobierno/prontus_notas/2009-09-15/072839.html

⁵⁹ http://www.cooperativa.cl/afectados-por-contaminacion-por-plomo-en-arica-iniciaron-huelga-seca/prontus_notas/2009-09-23/151020.html

Para las autoridades se trataría de una medida injustificada, en tanto el gobierno habría dado respuesta a las demandas de las dirigentas a través del “Plan Maestro”. Así lo señaló al mismo medio el intendente Luis Gutiérrez. Asimismo, explicó que el fondo solidario de vivienda es un aporte estatal, que junto con el ahorro de cada familia va a permitir acceder a una vivienda cuyo pago no va a contemplar un crédito hipotecario, además de una atención de salud como lo merecen. A esto se sumó la declaración del Ministro de Salud Álvaro Erazo, quien llamó a la tranquilidad y la confianza de la población en que las medidas adoptadas serán las mejores para ellos y que nadie que haya tenido riesgo o esté en riesgo producto de contaminación por los polimetales quedará fuera de estas medidas⁶⁰.

La huelga de hambre se prolonga hasta comienzos de noviembre. Durante ese periodo se realizan distintas marchas en la ciudad de Arica y algunas movilizaciones a Santiago⁶¹ y Valparaíso⁶².

Finalmente, después de un largo periodo de enfrentamiento entre autoridades y dirigentes, la ley para establecer el Programa de Intervención en Zonas con Presencia de Polimetales en la comuna de Arica, ingresa al congreso el 18 de noviembre de 2009⁶³.

A modo de síntesis, en la siguiente tabla se señala la evolución del mapa de actores, según quienes son los principales participantes en cada una de las fases de desarrollo del conflicto.

Fases del conflicto	Actores Sociedad Civil	Actores Institucionales	Actores Políticos
1) Organización de la “sociedad civil”.	- Juntas de Vecinos Cerro Chuño. - ADEMA - SERPAJ - Universidad de Tarapacá		- Diputado Salvador Urrutia. - Alcalde Iván Paredes.
2) Articulación /desarticulación con actores institucionales y políticos	- Juntas de Vecinos Cerro Chuño. - ADEMA - SERPAJ	- Municipalidad de Arica. - Servicio de Salud de Arica. - Ministerio de Salud. - SERVIU. - COREMA/CONAMA. - Intendencia I Región	- Alcalde Iván Paredes. - Alcalde Carlos Valcarce.
3) Judicialización del Conflicto	- ADEMA - SERPAJ - FIMA - “14 Dirigentes del plomo” (Representantes de demanda).	- Municipalidad de Arica. - Servicio de Salud de Arica	- Iván Paredes (alcalde y luego Diputado). - Integrantes C. Investigadora Cámara. - Senador Jaime Orpis

⁶⁰ Ibíd.

⁶¹ <http://www.radiobiobio.cl/2009/10/26/80-pobladores-afectados-por-contaminacion-por-plomo-viajan-desde-arica-a-santiago/>

⁶² <http://www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/23283>

⁶³ <http://www.conama.cl/portal/1301/simple-article-46938.html>

4) Intervención del gobierno central.	-“14 Dirigentes del plomo” (Representantes de demanda). - AFCONTA. - Programa Contacto	- Presidenta de la República. - CONAMA. - Ministerio de Salud. - Ministerio de Vivienda. - Ministerio de Educación. - Intendencia XV Región. - Gobernación Provincial.	- Diputado Fulvio Rossi - Senador Jaime Orpis - Diputada Ximena Valcarce
---------------------------------------	--	--	--

IV. Análisis de las características de la articulación y sus actores.

IV.1. Aspectos políticos.

En una primera etapa la vinculación entre los dirigentes vecinales de Cerro Chuño y ADEMA con Iván Paredes (PS), como alcalde y luego como diputado, fue fundamental para poner el tema en el tapete público e involucrar a otros actores políticos en la discusión del problema. Esta colaboración culmina con la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, el año 2003. Luego, también el alcalde Carlos Valcarce (RN) retoma el tema y realiza algunas gestiones para llevar a niños a Santiago y realizarles exámenes. Además realiza algunas gestiones en Europa para conseguir que la empresa Boliden Metal – quien exporta los residuos tóxicos a Chile – se haga cargo del tratamiento de salud de algunas víctimas⁶⁴.

Desde entonces, la vinculación de distintos dirigentes con diversos agentes políticos ha sido más bien de carácter instrumental, para hacer visibles sus demandas, conseguir recursos puntuales para potenciar las acciones de movilización y generar instancias de presión ante las autoridades gubernamentales para dar solución a su problemática. Tal es el caso de una parte de las “14 dirigentes del plomo”⁶⁵, que de forma más reciente se han vinculado con el Senador Jaime Orpis y, a través de él con otros parlamentarios de derecha, para conseguir algunas ayudas puntuales, y concitar apoyo una vez que el Plan Maestro se ingrese como ley al parlamento. No obstante lo anterior, este sector también ha establecido vínculos con los candidatos Fulvio Rossi y Salvador Urrutia, quienes han aportado recursos para financiara sus actividades y les han prestado apoyo en las gestiones para ingresar el proyecto de ley al parlamento.

Si bien las alianzas con actores políticos son beneficiosas para avanzar en los logros de la movilización, no se puede negar que introduce nuevos focos de tensiones, tanto en la articulación interna de las organizaciones sociales, como en el diálogo con las autoridades de gobierno (cuando reciben colaboración de actores de oposición). El primer caso se evidenció tras la presentación del Plan Maestro, cuando los dirigentes se dividieron entre quienes apoyaban el plan y quiénes no. Los segundos, acusaron a los primeros de haberse vendido, azuzados por el Diputado Fulvio Rossi, con quien trabajaría una de las dirigentas. Por su parte, algunas autoridades gubernamentales han señalado que las otras dirigentas están siendo apoyadas por la derecha, y que esa sería la razón que está detrás de su rechazo a la propuesta de gobierno.

⁶⁴ Entrevista Ximena Valcarce, Diputada Distrito N° 1. 22 de octubre de 2009.

⁶⁵ Se trata de las dirigentas que rechazaron el plan maestro y que iniciaron las movilizaciones más radicales.

Desde este punto de vista las coyunturas electorales son especialmente importantes para generar algún tipo de articulación con los candidatos o las autoridades que van a la reelección. Sin embargo, no se dan vinculaciones de largo plazo, sino más bien relaciones ocasionales en que ambas partes obtienen beneficios inmediatos. Esto explica el hecho de que ningún actor político esté apoyándolos desde el principio de la movilización, al contrario, lo que se aprecia es la intermitencia de ciertas figuras, dependiendo del momento del conflicto.

IV.2. Aspectos institucionales

En una primera etapa del conflicto (de 1997 al año 2000 aproximadamente) la problemática fue acogida por la Municipalidad de Arica, entidad que generó instancias de trabajo (con los dirigentes – aunque no fueron institucionalizadas ni permanentes en el tiempo –, creó una Oficina Municipal de Medio Ambiente y apoyó a los pobladores en las distintas iniciativas legales para perseguir responsabilidades sobre la contaminación. Cabe señalar también que en el año 2003 el Alcalde Carlos Valcarce Medina, inauguró un centro de atención de salud en el sector Los Industriales, al que se denominó "Clínica del Plomo". Sin embargo este recinto no contó con la autorización sanitaria correspondiente por parte del Servicio de Salud, en tanto no tenía la implementación necesaria para atender gente.

En cuanto a la intervención a nivel sectorial, en el área salud, tras los resultados de las muestras tomadas el año 2000, el Servicio de Salud de Arica inicia una campaña de seguimiento y tratamiento a los 120 niños cuyos exámenes habrían arrojado valores en rango de intoxicación, campaña que se denominó "Niños libres de plomo". El mismo año el servicio inicia una campaña educativa sumada a un curso de Salud Ambiental. El último informe de la campaña "Niños libres de plomo" se emite en el año 2002 (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009). Luego, existe un período de latencia del tema hasta la resolución de la Corte Suprema en el año 2007. Ese mismo año, contando con recursos extraordinarios del Ministerio de Salud, se inicia la planificación y socialización del "Programa de Salud dirigido a niños con exposición a plomo ambiental de la ciudad de Arica", cuyo objetivo general fue desarrollar un programa de control y tratamiento a largo plazo de los efectos de la exposición al plomo, sobre la población expuesta detectada y tratada en los años 1998 y 2000, en las poblaciones de Cerro Chuño y Los Industriales⁶⁶(Ibíd.). En todo este proceso no se toman medidas respecto a la contaminación por arsénico, del cual se tenía conocimiento desde 1998.

⁶⁶ La población planteada para el estudio son niños y adolescentes con niveles confirmados de plomo mayor a 10 ug/dl, tratados y seguidos en el año 2000 (120 niños entre 7 y 20 años actualmente), niños y adolescentes con niveles confirmados de plomo superior a 10 ug/dl en los años 1998 y 2000 (70 niños) y, finalmente, otros niños y adolescentes que no fueron controlados en años previos, pero cuyas madres muestran preocupación por un probable efecto post - exposición, encontrándose 260 personas inscritas, completándose, a la fecha, la etapa de evaluación biomédica con lo que se determinarían las acciones de salud caso a caso, considerando, además, los factores de riesgo y de vulnerabilidad social detectados, por lo cual el plan de seguimiento para cada niño sería oportunamente informado a la familia. (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

A nivel intersectorial, en el ámbito regional, en el año 2005 se crea una comisión del Gobierno Regional de Tarapacá⁶⁷, para dar cuenta de las solicitudes realizadas por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en relación a dar respuesta a las solicitudes emanadas del informe de la Cámara de Diputados. El año siguiente, Gobierno Regional de Tarapacá crea un comité técnico intersectorial que analiza las propuestas y factibilidad de implementación de las medidas contempladas en el informe final de la Cámara de Diputados⁶⁸ (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

Más tarde, cuando el problema reflota en la palestra pública nacional, con la emisión del programa Contacto (agosto de 2009), el gobierno lanza el “Programa Maestro de Intervención en Zonas con Presencia de Polimetales en Arica”. Por primera vez se habla de polimetales y ya no sólo de contaminación por plomo. Se trata de una propuesta articulada directamente desde el gobierno central, a petición de la Presidenta de la República, donde trabajan de forma conjunta los ministerios de Salud, Educación, Vivienda y la CONAMA bajo la coordinación de la ministra Ana Lya Uriarte (Directora de CONAMA). Se genera una mesa de trabajo técnico, una mesa interministerial con participación de las carteras mencionadas, a las que se suman los ministerios de Planificación y Hacienda, para hacer un trabajo en conjunto. En la mesa intersectorial hay un representante directo de cada ministro, que responde directamente a la máxima autoridad de cada cartera, representantes que se vinculan directamente, a su vez, con los respectivos SEREMIS.

Sobre la decisión de abordar la problemática directamente desde el nivel central, sin recurrir a la institucionalidad regional o local, Mónica Abud, representante de la ministra Uriarte para este tema, señala: “La intervención del nivel central se explica por la magnitud del problema, que requiere una gran voluntad política y de recursos, lo que excede las posibilidades y la capacidad de decisión de una región”⁶⁹. Un funcionario de la gobernación señala al respecto que el tema se aborda desde el nivel central, porque “lamentablemente, digamos, todo funciona en Santiago. Aquí nosotros todavía estaríamos haciendo comisiones de estudio o mesas de trabajo o se estaría tratando el tema en el CORE. En cambio aquí la Presidenta de la República dio instrucciones a la ministra del medio ambiente para que tomara este tema y se elaborara un programa así, una decisión de Estado, una política de Estado”⁷⁰.

Abud, plantea que si bien en la fase inicial del plan la intervención es abordada directamente desde las instancias gubernamentales centrales, la idea es que la ejecución del plan se vaya asentando en la estructura institucional regional y que se trabaje con las capacidades presentes allá. Por tanto se está en un momento de transición. La apuesta que ellos hacen es a no generar institucionalidades especiales sino que más bien hacer funcionar un equipo de apoyo, de forma extraordinaria, para resolver e identificar ciertos nudos, pero

⁶⁷ La Región de Arica y Parinacota fue creada por la Ley N° 20.175, publicada el 11 de abril de 2007, y su instalación definitiva se produjo el 08 de octubre de 2007 (Ver Anexo del Segundo Informe de Avances del presente estudio)

⁶⁸ No se pudo recabar información relativa al trabajo de tales comisiones.

⁶⁹ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

⁷⁰ Entrevista Juan Vargas, profesional Oficina de Información y Coordinación del Programa Maestro. 22 de octubre de 2009.

la idea es que el trabajo pueda continuar bajo el liderazgo regional y en el contexto institucional que corresponde⁷¹.

Cabe señalar que el gobernador tiene un rol de vocería especial en la relación con las organizaciones sociales y que en la propia gobernación se creó una Oficina de Información y Coordinación del Programa Maestro Zonas afectadas por Polimetales. Su objetivo es “establecer una serie de vínculos y redes con la comunidad y con los servicios públicos, también con los pobladores y los medios de comunicación”. Trabajan cuatro profesionales: asistente social, periodista, profesora y secretaria y un psicólogo. El equipo depende directamente de la ministra Uriarte⁷².

También se mantiene contacto con el municipio, con el cual se coordinó el levantamiento de la Ficha de Protección Social y se está trabajando lo concerniente a las becas JUNAEB⁷³.

El financiamiento del plan se basa en fondos sectoriales. Hubo que hacer ajustes y complementos que se incluyeron dentro de la ley de presupuesto.

En cuanto a las estructuras de participación involucradas, se generaron algunas instancias de trabajo informales de conversación con algunos dirigentes, principalmente con los llamados “dirigentes del plomo” (que son representantes de demandas). Sobre la interlocución con estos dirigentes, Mónica Abud señala que “ya estaban constituidos como contraparte, y estaban legitimados estos catorce dirigentes y ellos son los que se plantean en relación a la autoridad y lo que hizo la autoridad fue reconocer esa calidad y establecerlos a ellos como los interlocutores”. De esos dirigentes sólo cuatro han seguido trabajando con los representantes centrales del gobierno. Con el resto de los dirigentes, se ha trabajado en sus territorios para el levantamiento de información, inclusive con aquellos involucrados en la huelga de hambre⁷⁴.

IV.4. Aspectos sociales.

Desde que se originó el “conflicto del plomo” en Arica, muchas organizaciones sociales han estado vinculadas al tema, adquiriendo mayor o menor protagonismo en sus distintas fases. En un primer momento el problema logra visibilizarse a través de la alianza entre las juntas vecinales y la ONG Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) Arica. Esta alianza es significativa por cuanto se da un impulso a la capacidad de las organizaciones sociales de constituirse como actores, capaces de diagnosticar sus problemas y buscar las vías para su solución. Los proyectos desarrollados por SERPAJ con los pobladores combinan de manera eficiente el conocimiento “científico”, en sus componentes de investigación y educación ambiental, y la movilización social a través de la acción cultural, el entrenamiento para la no violencia, el ejercicio ciudadano y político. Por otra parte no sólo se trate de una educación unidireccional desde la ONG hacia los pobladores, sino también de

⁷¹ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

⁷² Entrevista J. Vargas, 22 de octubre de 2009.

⁷³ Entrevista Hernán Herrera, jefe gabinete Alcalde Arica. 21 de octubre de 2009.

⁷⁴ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

autoeducación por parte de los profesionales de SERPAJ y de un aprendizaje conjunto vinculado a los saberes de los propios pobladores. Desde este punto de vista el proyecto buscaba crear un empoderamiento en la comunidad⁷⁵ y fue bastante efectivo en activar a las bases para plantear sus demandas frente a las autoridades.

Si bien las acciones apuntaban a plantear una serie de demandas a las autoridades y buscaba establecer responsabilidades por el daño causado, no se puede catalogar directamente como una actitud “peticionista”, en tanto la magnitud del problema requería el involucramiento de las autoridades locales, regionales y nacionales. Por su parte, los pobladores fueron capaces de diagnosticar sus problemas, priorizarlos, informarse de manera acabada y proponer alternativas de solución. En tal sentido su capacidad para generar de propuestas, de articular redes –que llega a escala internacional incluso –, hacer visible públicamente el problema, de dialogar con las autoridades y de buscar vías alternativas de solución son elementos destacables en estos actores. Incluso en la actualidad, antes que el gobierno hubiera esbozado un plan integral de intervención, fueron los propios dirigentes los que plantearon cuáles debían ser las acciones a seguir para paliar el daño que habían sufrido y dar una adecuada cobertura a los problemas de salud que enfrentaban. Esas propuestas se habían construido a través de los años, habían surgido de las interminables conversaciones y discusiones con otros actores de la sociedad civil y del mundo político y habían sido puestas en el tapete por distintos dirigentes y organizaciones en los diferentes momentos del conflicto.

En contraste con su capacidad de propuesta, los actores de la sociedad civil que han sido protagonistas del conflicto han tenido escasa capacidad para articularse entre sí, agrupándose en una sola entidad o bien unificando sus demandas. Desde los inicios del conflicto se vio una tensión entre buena parte de las juntas vecinales y grupos de pobladores que pretendían generar formas más activas de movilización⁷⁶. Es así como surge ADEMA, entidad que encabeza el movimiento en su primera etapa. Más adelante, cuando se judicializa el conflicto⁷⁷, a partir de la resolución de la Corte Suprema en el año 2007, las divisiones entre los pobladores se acrecientan y surge un nuevo tipo de organización bajo la figura de las representaciones de demanda. No obstante, los nuevos dirigentes (representantes de un grupo de pobladores en las demandas), no logran unificarse hasta el año 2009, cuando se inicia la investigación del programa Contacto de canal 13. Cabe destacar que estas nuevas dirigentes no se vincularán con las organizaciones preexistentes que fueron las que comenzaron la movilización social. Luego, cuando el nivel central del gobierno presenta su propuesta de intervención integral, los 14 representantes se dividen entre quienes apoyan el plan y quienes lo rechazan. De esta manera, las vinculaciones entre las organizaciones sociales de base que agrupan a los afectados por contaminación en Los Industriales y Cerro Chuño han sido escasas. Lo que ha primado ha sido la división en función de la relación con las autoridades (cooperación/conflicto), de la diversidad de intereses (económicos, políticos o de figuración social) y a partir de los resultados de la judicialización del conflicto.

⁷⁵ Entrevista B. Araya, 23 de octubre de 2009.

⁷⁶ Ver Martinic (2000)

⁷⁷ Ver punto III.2

En cuanto a la naturaleza de la problemática, si bien el tema de la contaminación por polimetales es un tema que afecta a numerosas comunidades, especialmente en el norte del país, la historia del conflicto en Arica muestra una tensión constante entre intereses colectivos e intereses particulares. Los intereses colectivos motivan la movilización en los momentos de visibilización pública del tema. Ahí se habla de las poblaciones afectadas en su conjunto y se demanda por una solución para todos. Sin embargo, cuando comienzan a buscarse las vías de resolución del problema surgen las distintas visiones, los distintos intereses y se particularizan las demandas. Un claro ejemplo de ello ocurrió con respecto a los primeros pobladores que decidieron seguir la vía judicial y que lograron una indemnización por parte del Estado. Luego se fueron generando una serie de agrupaciones de demandantes, que buscaban reparaciones de distinta índole (por ejemplo unos buscaban erradicación, mientras otros buscaban compensación monetaria⁷⁸). Esta manera de abordar la problemática también se evidencia cuando el gobierno expone el plan maestro de intervención y se excluyen a algunas poblaciones, una parte de los dirigentes decide apoyar igualmente el plan pues sus poblaciones estaban contempladas. En estas instancias, además, los nuevos dirigentes excluyen de las conversaciones a los representantes de los pobladores de la primera demanda, señalando que con el dinero que habían recibido ellos ya deberían haberse ido del lugar⁷⁹.

Cabe destacar, sin embargo, que la demanda social que impulsa el movimiento dice relación con una apropiación ciudadana del tema medioambiental, particularmente de la contaminación por desechos metálicos en poblaciones vulnerables de Arica. Como ya se ha señalado, son los propios pobladores los que alertan sobre la existencia de esta problemática, y comienzan a trabajar sobre el tema en el marco de un proyecto que SERPAJ había postulado al Fondo de las Américas (FDLA). Es así como, las organizaciones de base, en conjunto con esta ONG, comienzan a informarse sobre la problemática, ponen el tema en evidencia ante las autoridades y la ciudadanía en general e inician las movilizaciones para dar solución al problema. Desde este punto de vista se trata de una movilización impulsada “desde abajo”, que poco a poco va incorporando a distintos actores sociales y políticos para alcanzar una visibilización a nivel nacional e internacional.

V. Consideraciones Finales.

El caso de la contaminación por polimetales en Arica muestra varios elementos importantes de relevar, dada su potencialidad analítica para la identificación de aspectos críticos en la concertación de actores para la descentralización.

En primer lugar, se observan algunas trabas en la articulación interna de la sociedad civil. Lo interesante del caso es la capacidad de los pobladores organizados para generar alianzas con otros actores sociales, principalmente ONGs e instituciones vinculadas al medioambiente, y de visibilizar una problemática que obliga a las autoridades a replantear las políticas públicas para abordar el tema de la contaminación y sus consecuencias en la salud de las personas. El impacto en la gestión pública inicialmente se genera a escala local, pero trasciende sucesivamente esta esfera instalándose como un tema de preocupación del

⁷⁸ Entrevista R. Olaechea, 22 de octubre de 2009.

⁷⁹ Entrevista L. Molina, 23 de octubre de 2009.

gobierno central. Desde este punto de vista es destacable la capacidad de mantención del movimiento social y de búsqueda permanente de vías para encontrar una solución al problema, por más de una década. No obstante, durante todo el proceso el movimiento presenta discontinuidades y desarticulaciones constantes entre las organizaciones y los dirigentes de base. En su fase inicial son las juntas de vecinos y ADEMA, en conjunción con SERPAJ, los actores protagónicos en la esfera social. Luego de la resolución de la Corte Suprema (2007), se generan mayores divisiones entre los pobladores y surgen nuevos dirigentes y nuevas formas de organizarse, quedando los dirigentes emblemáticos y sus organizaciones, relegados a un segundo plano, tanto en la conducción del movimiento como en la interlocución con las autoridades. La constante división de los actores de base impide la elaboración de estrategias conjuntas de acción y la unificación de demandas, todo lo cual resta peso al movimiento y lo hace más vulnerable frente a las presiones externas. De esta forma, la particularización de las demandas y la fragmentación del movimiento serán las tendencias dominantes en la articulación de la sociedad civil.

En segundo lugar, cabe recapitular algunos aspectos relativos al impacto en la gestión pública local, donde se entrecruzan aspectos institucionales y aspectos políticos. En este ámbito se observa una vinculación fundamental con la Municipalidad de Arica, especialmente en los primeros años del conflicto, que corresponden al mandato de Iván Paredes (PS). El municipio apoya las demandas de los pobladores y genera algunas modificaciones en su estructura institucional para dar cabida al problema (Oficina Municipal de Medio Ambiente). Sin embargo, este vínculo no se institucionaliza ni tiene continuidad en las gestiones siguientes, lo que puede llevar a pensar que el involucramiento del municipio pasaba por el vínculo personalizado entre Paredes y los dirigentes emblemáticos, principalmente con Lombardo Molina. Desde esta perspectiva, se trataría más bien un vínculo con la autoridad política más que un vínculo entre los actores sociales y la institucionalidad pública comunal. La manera en que se da continuidad al tratamiento del tema – tanto en la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados como a través de las relaciones con distintos parlamentarios de la zona – puede ser un elemento que contribuya a reforzar esa línea de análisis. Al respecto cabe concluir que la vinculación (personalizada) con autoridades políticas con capacidad de incidencia en el espacio público regional y nacional, ha sido vital para el desarrollo del proceso y, especialmente, para impactar en la institucionalidad, cuya capacidad de proposición y liderazgo frente al tema han sido bastante escasos. Esto es relevante, a pesar de que la cercanía a uno u otro actor político haya introducido algunos factores de división interna entre los dirigentes de base.

En el ámbito institucional regional, el conflicto se radicó en el sector salud, el cual tuvo un desempeño complejo durante todo el proceso. Por una parte se impulsaron algunas medidas como las tomas de muestras, la realización de campañas y el seguimiento a los problemas de salud de una parte muy minoritaria de la población afectada. Por otra parte, ciertas acciones muestran negligencia en el tratamiento del problema e incluso un manejo errado de la información con respecto a los resultados de las muestras y a la persistencia de la contaminación, lo cual impidió que se tomaran las medidas adecuadas para dar solución definitiva al tema. Al respecto, cabe recordar que se mantiene en el discurso que el foco del problema es el plomo y que este habría sido solucionado con la remoción del montículo de desechos en 1998. Sin embargo, la contaminación seguía existiendo, puesto que estaba

presente en los suelos, en los patios de las casas, en los techos y en el aire, pero no se trataba sólo de plomo, sino también de arsénico⁸⁰.

Desde este punto de vista, las autoridades regionales de salud actuaron siempre de manera reactiva ante las presiones externas, generadas a través de vías judiciales y políticas. Ejemplos de ellos son el traslado de los desechos en 1998 (ordenado por la Corte de Apelaciones en 1998); la toma de muestras impulsada en el 2000 y su posterior seguimiento (ordenada por la Ministra de salud de la época y, motivada tal vez, por la demanda interpuesta en el año 2009 en contra del Servicio de Salud); la participación en mesa intersectorial de análisis en el Gobierno Regional de Tarapacá (sugerida por el Ministerio secretario General de la Presidencia para responder a los requerimientos de la Comisión Investigadora de la Cámara); la relativa inactividad de acciones hasta el año 2007 donde se retoma el seguimiento a ciertos casos (después de la resolución de la Corte Suprema) y; la ausencia de acciones más decididas para reconocer a persistencia y real dimensión del problema hasta el año 2009 (por orden de la Presidenta de la República de dar una solución integral y definitiva al problema).

Por su parte, las Intendencias Regionales (primero la de Tarapacá y luego la de Arica y Parinacota), se mantienen relativamente al margen del tema, y sólo articulan algunas iniciativas sin mayor trascendencia a solicitud de organismos centrales del gobierno. Tal es el caso de las comisiones creadas en el Gobierno Regional de Tarapacá tanto en el año 2005, a petición del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, como el 2006 para analizar las propuestas y factibilidad de implementación de las medidas contempladas en el informe final de la Cámara de Diputados. Asimismo, en el año 2009, el Gobierno Regional de Arica y Parinacota encarga estudios de medición de contaminación a solicitud de la CONAMA, en conocimiento de la que estaba en marcha la investigación del Programa Contacto⁸¹.

Dado este escenario en el espacio local/regional es comprensible la insistencia de los dirigentes en buscar distintos caminos para hacer del problema un tema de preocupación nacional y, en tal sentido, interpelar directamente a las instancias centrales del gobierno. Al respecto, además de la articulación con actores políticos, son relevantes tanto la judicialización del conflicto y como el uso de los medios de comunicación masiva. Todos estos factores decantaron el año 2009, cuando tras la emisión del Programa Contacto se moviliza rápidamente la voluntad política del gobierno central y se propone un plan de intervención integral para gran parte de las personas afectadas. Si bien las autoridades gubernamentales niegan que el programa televisivo haya sido el causante de la

⁸⁰ A pesar de los resultados de los exámenes, que desde 1998 vienen evidenciando la mayor presencia de este tóxico en los cuerpos de las personas afectadas – Carolina Asela (Directora del Servicio de Salud de Arica hasta 2009) señala al Programa Contacto que en 1998 queda claro que el problema central en términos de contaminantes era el plomo. Muy por el contrario, Claudio Matus, director de dicho servicio en 1998 reconoce, en el mismo programa, que los niveles de plomo no eran tan importantes como si ocurría con el arsénico. Según relata Matus, no se le dio relevancia al tema del arsénico porque el tema del plomo vendía más y hubo gente que trató de sacar provecho político de eso. En el año 2006 un conjunto de estudiantes de la Universidad de Tarapacá, a cargo de la profesora Lorena Cornejo, realizan un estudio para medir la presencia de arsénico a 47 niños. A pesar de que se comprometen a entregar los resultados a las familias, esto no sucedería debido a “presiones políticas” por parte de las autoridades de salud (Programa Contacto, 2009).

⁸¹ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009-

movilización de la voluntad central, tras la revisión del proceso, no parece tan claro que la respuesta haya sido motivada por las dinámicas internas de la institucionalidad pública. Desde este punto de vista, se puede inferir que la necesidad de intervención del gobierno central no sólo tiene que ver con la magnitud de los recursos que implica la intervención y la capacidad de decisión que se requiere para movilizarlos, sino también con la poca capacidad de liderazgo que la institucionalidad regional ha tenido para articularse con los actores sociales, para reconocer la dimensión del problema y tratar de impulsar en conjunto un camino para su solución. Esto podría explicar también, las dificultades que en la actualidad presenta el Programa Maestro para asentarse en las estructuras institucionales locales y regionales. Al respecto, aún deben definirse con claridad tanto las funciones que tendrá de cada actor en el ámbito comunal, provincial y regional⁸²; la articulación entre ellos en las distintas instancias sectoriales involucradas en la implementación del programa y; los pasos concretos a seguir para materializar las propuestas contenidas en él.

VI. Referencias bibliográficas.

Carrasco, Carlos, et.al. (2007). “Conflictos Socioambientales por la presencia de plomo en los asentamientos de Cerro Chuño y Los Industriales, Comuna de Arica. Un análisis desde la postmodernidad”. En: *Seminario de Formación. Magíster en Psicología mención Psicología Comunitaria. Problemáticas Regionales de Chile y América Latina*. Cuaderno de Trabajo N° 3. Magíster en Psicología mención Psicología Comunitaria, Universidad de Chile.

Cámara de Diputados. (2003). Preinforme de la Comisión Investigadora encargada de analizar la grave contaminación por plomo que afecta a miles de personas en la ciudad de Arica. En: <http://www.navarro.cl/defensa/plomoarica/doc/Preinofrmeplomo2.htm>

Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota. (2009). Informe Final Servicio de Salud de Arica y Municipalidad de Arica.

Gobierno Regional Arica y Parinacota. (2009). Programa Maestro de Intervención Zonas con Presencia de Polimetales en Arica.

Martinic, Roberto. (2000). “Los niños del plomo en Arica: Del caos al plan vecinal en la resolución de un conflicto ambiental” En: *Los caminos que buscamos. 30 Innovaciones en el espacio público local*. Centro de Análisis de Políticas Públicas (INAP, Universidad de Chile) y Fundación para la Superación de la Pobreza.

Programa Ciudadanía y Gestión Pública. (2008). Marco Conceptual Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Chile”. Universidad de los Lagos – Sede Santiago.

_____ (2009). Anexos Segundo Informe Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Chile”. Universidad de los Lagos – Sede Santiago.

⁸² Cabe señalar que al momento de realizar la investigación estos ámbitos aún no estaban claramente definidos y existían ciertas superposiciones, por ejemplo, entre el Gobernador y el Intendente, en cuanto a la vocería y la interlocución tanto con el gobierno central como con los propios dirigentes.

Salgado, Luis. (2005). "Gestionando Derechos Civiles Ante la Contaminación Ambiental".
En: *Nuevas experiencias de Gestión pública Ciudadana. Las 20 destacadas del premio 2004*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos.