CONFLICTOS Y CONCERTACIÓN

LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN MÉXICO, ITALIA Y FRANCIA

LUIGI BOBBIO
PATRICE MELÉ
VICENTE UGALDE
(EDITORES)

EL COLEGIO DE MÉXICO

CONFLICTOS Y CONCERTACIÓN

LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN MÉXICO, ITALIA Y FRANCIA

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

CONFLICTOS Y CONCERTACIÓN

LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN MÉXICO, ITALIA Y FRANCIA

Luigi Bobbio
Patrice Melé
Vicente Ugalde

(EDITORES)

EL COLEGIO DE MÉXICO

353.930972
C74897

Conflictos y concertación : la gestión de los residuos en México, Italia y Francia / Luigi Bobbio, Patrice Melé, Vicente Ugalde, editores. - - 1a. ed. - - Ciudad de México, México : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2017.
406 p. : il., gráf. ; 21 cm.

ISBN: 978-607-628-165-9

1. Disposición de residuos - - Planificación - - México. 2. Disposición de residuos - - Planificación - - Italia. 3. Disposición de residuos - - Planificación - - Francia. 4. Disposición de residuos - - Política gubernamental - - México. 5. Disposición de residuos - - Política gubernamental - - Italia. 6. Disposición de residuos - - Política gubernamental - - Francia. I. Bobbio, Luigi, ed. II. Melé, Patrice coed. III. Ugalde Saldaña, Vicente, coed.

Título original: *Entre conflit et concertation : gérer les déchets en France, en Italie et au Mexique, Lyon, ENS Editions, 2016, 308 p.*

© ENS Éditions, École normale supérieure de Lyon, France.

Primera edición, 2017

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Delegación Tlalpan
14110, Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-628-165-9

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción
Luigi Bobbio, Patrice Melé y Vicente Ugalde 13
La proliferación de conflictos por infraestructuras 14
Conflictos, gestión de residuos y acciones públicas 21
Analizar el tiempo del proceso de decisión 26
El papel de los referentes espaciales y territoriales 27
El lugar y los usos sociales del derecho 29
Una investigación comparativa: estudios de caso en tres contextos nacionales 31
Referencias bibliográficas 36

PRIMERA PARTE
México: conflictos, bloqueos y crisis

1. Los conflictos de la gestión de los residuos en Cuernavaca y el establecimiento del relleno sanitario de Loma de Mejía
Ana Lorena Gurza Gómez Palacio 45
Introducción 45
Dimensión temporal y relación entre conflicto, concertación y decisión 47
Dimensiones territorial y espacial 59
Dimensiones jurídicas: modalidades de actualización local del derecho 63
Conclusión 70
Referencias bibliográficas 72

2. La simulación del debate: el intento de construcción de un incinerador y centro de reciclaje en el Distrito Federal
Jade Latargère *75*
Breve historia de un proyecto abortado 77
Dimensiones temporales 82
Relación conflicto-concertación-decisión 88
Conclusión 105
Referencias bibliográficas 107

3. La gestión de la crisis asociada a la operación de instalaciones para residuos peligrosos en Zimapán, Hidalgo
Vicente Ugalde 109
El confinamiento de Zimapán en el contexto de la política de residuos peligrosos 110
El proyecto de confinamiento en Zimapán 116
La dimensión espacial, jurídica y temporal del caso Zimapán 138
Enseñanzas y aprendizaje en proyectos de confinamientos 146
Referencias bibliográficas 150

SEGUNDA PARTE
Francia: planificación, concertación y conflictos

4. Planificación y gestión integral de residuos en Indre y Loire: la organización territorial entre conflictos e indecisiones
Laurence Rocher 157
Planificación de la gestión de los residuos. Historia departamental 158
De las decisiones multinivel a las temporalidades propias 170
Los territorios de los residuos, los territorios del conflicto 178

El derecho, entre norma y recurso 182
Conclusiones 186
Referencias bibliográficas. 188

5. La gestión conflictiva de los residuos en Isère:
entre el bloqueo de la decisión y la movilización local
Claudia Cirelli 191
Las dimensiones territoriales del conflicto 197
La dimensión jurídica del conflicto 210
La dimensión temporal del conflicto 217
Conclusión 227
Referencias bibliográficas. 232

TERCERA PARTE
Italia: gestiones políticas, conflictos y urgencia

6. Una decisión jamás tomada. Actores, escalas y procesos
decisionales para la localización de un segundo
incinerador en la provincia de Turín
Matteo Puttilli y Nadia Tecco 237
Los incineradores en la política de gestión de residuos
de la provincia de Turín 238
Incineradores entre el pasado y el presente 246
El papel de la concertación 249
Territorio y escalas geográficas 255
Derecho y autonomía decisional 260
Conclusión 263
Referencias bibliográficas 266

7. Del bloqueo decisional a la reformulación del proyecto:
el caso de la provincia de Génova
Gianfranco Pomatto 267
De dos incineradores a un gasificador 269
Dos grandes fases 279
Entre conflicto y concertación 283

La utilización del derecho 287
Conclusión 290
Referencias bibliográficas 295

8. Planificar sin los ciudadanos. Resistencia a la acción de los poderes públicos en Sicilia: el incinerador de Palermo (2002-2010)
Fabrizio Maccaglia 299
Un proyecto elaborado fuera de toda consulta pública y de los representantes populares locales 301
Un dispositivo suspensivo de acción pública 301
Un proyecto elaborado fuera de todo procedimiento contradictorio 305
Abrir un espacio de discusión: el proyecto en debate 307
Hacer constar la regla: la armonización del proceso decisional 315
La intromisión de la Corte Europea de Justicia 319
Un conflicto de implantación desterritorializado 320
Conclusión 324
Referencias bibliográficas 327

CUARTA PARTE
México, Francia e Italia, lecturas cruzadas

9. Conflictos y concertación en la localización de la infraestructura de gestión de los residuos
Luigi Bobbio y Patrice Melé 331
Introducción 331
La movilización de los oponentes 332
Decisiones, concertación y selección de la localización . . . 344
Los efectos de los conflictos 352
Conclusión: ¿del conflicto al debate? 356
Referencias bibliográficas 360

10. El territorio de las resistencias localizadas
Fabrizio Maccaglia y Edigio Dansero 363
El territorio, un espacio de apropiaciones concurrentes 364
El territorio, un espacio en el que se expresan legitimidades en competencia 369
Salirse del territorio para ocuparlo mejor: las estrategias escalares en el conflicto 372
Conclusión 377
Referencias bibliográficas 378

11. El derecho como recurso y marco cognitivo del conflicto
Antonio Azuela y Vicente Ugalde 381
El derecho en su lugar 383
Estrategias diversificadas 393
Conclusión 404
Referencias bibliográficas 406

INTRODUCCIÓN

Luigi Bobbio
Patrice Melé
Vicente Ugalde

La gestión de residuos no está al abrigo de la creciente oposición a las decisiones sobre la localización de infraestructuras. Se trata de conflictos provocados por la proximidad, en los que, de manera explícita o implícita, está presente un componente patrimonial o ambiental, y en los cuales la democratización de nuestras sociedades estaría convirtiendo en una exigencia innegociable que todo proyecto de localización de infraestructuras conlleve la construcción de condiciones de aceptabilidad en los espacios locales.

Este libro se desprende de una investigación en la cual se estudió la aparente paradoja que existe entre el hecho de que cada vez se toman más en serio las cuestiones ambientales, especialmente mediante la multiplicación y sofisticación de procedimientos de información, concertación y negociación, y por otro lado, que a pesar de ello se observa una generalización o al menos la no disminución de situaciones de conflicto, crisis o bloqueo de decisiones públicas.[1] Para ello, el estudio abordó el ámbito de los residuos, pues en él se presenta esta situación, especialmente por motivo de proyectos para la localización o extensión de instalaciones para su

[1] Proyecto *Décider en situation de crise: gestion des déchets, conflits et concertations (France, Italie Mexique)* (DeSCRI), coordinado por Patrice Melé y la Unidad Mixta de Investigación (UMR) CITERES, CNRS-Universidad de Tours, en el marco del Programa CDE, ADEME, Ministerio de la Ecología y del Desarrollo Sostenible.

gestión. Mediante el análisis de casos en tres contextos nacionales, Francia, Italia y México, en este trabajo se puso especial atención en los periodos de toma de decisiones, en los referentes espaciales y territoriales que aparecen en las diferentes expresiones de oposición a los conflictos, y en los usos sociales del derecho. Este libro presenta los resultados de una investigación que constituye, a su vez, una reflexión sobre las interacciones entre acción pública, participación y conflicto.

La proliferación de conflictos por infraestructuras

Si bien las movilizaciones contra instalaciones o infraestructuras aparecen desde los años sesenta o setenta, su generalización parece producir un fenómeno nuevo. Lo que suscita esas oposiciones no son únicamente los grandes proyectos urbanos, las grandes infraestructuras o los equipamientos susceptibles de generar molestias, el motivo también puede ser la autorización de construcción de un fraccionamiento, la remodelación de un espacio o, simplemente, algún proyecto de infraestructura. Cualquier intervención en el territorio puede dar lugar a una movilización que, en su intento por preservar el *statu quo*, busque influir en la ejecución de dicha intervención, o bien, obtener alguna compensación.

El conflicto parece haberse convertido en una modalidad generalizada de relaciones entre los residentes y las autoridades públicas. Sin embargo, en todos los contextos las políticas públicas proclaman que el control de las molestias y de los impactos ambientales sea cada vez más preciso y que los dispositivos de participación estén atentos a reacciones y a demandas del público. Dentro de la literatura sobre esos temas, las referencias a movimientos sociales siguen siendo centrales. Uno de los efectos de ello consiste en someter acciones colectivas concretas a definiciones más o menos normativas que insisten sobre el lugar de los conflictos en el cambio social (Touraine, 1973; Harvey, 2012). Asimismo,

en la perspectiva de trabajos sobre la política del conflicto, la consecuencia puede ser asociar las movilizaciones con otras formas de conflictualidad (Tilly y Tarrow, 2007). En el otro extremo, en Estados Unidos se ha creado una categoría para caracterizar movilizaciones que involucran principalmente a personas directamente afectadas: la categoría NIMBY *(Not in my backyard)*. Este acrónimo señala las tendencias a un repliegue hacia los espacios de la homogeneidad social, el rechazo a la alteridad y a las perturbaciones a la tranquilidad residencial que suponen el equipamiento y las actividades indispensables al funcionamiento del mismo. Su éxito, revelador de la difusión de una tendencia societal bien instalada en Estados Unidos, parece obedecer a su eficacia para desvirtuar las movilizaciones de proximidad (Wolsink, 1994). En ese marco, las protestas son descalificadas, equiparadas a expresiones del egoísmo residencial de los habitantes (o en ocasiones de los propietarios) que reconocen la utilidad de una infraestructura, pero que tratan de alejarla de su lugar de residencia.

Las explicaciones de este tipo de movilizaciones, basadas en el fenómeno NIMBY, parecen estar siendo desplazadas por interrogantes sobre el sentido de la generalización de los conflictos. Para algunos, ello es característico de una etapa más exigente de la democracia por la que el interés público de proyectos se discute localmente; para otros, se trata de una nueva relación de fuerzas entre el Estado y la sociedad (Dupuy y Halpern, 2009), o bien, de la generalización de situaciones de discordia marcadas por comportamientos no cooperativos.

Más específicamente, en diversos escritos se hallan tentativas para delimitar las causas de conflictos urbanos, las cuales evocan: la rarefacción de espacios disponibles para localizar infraestructuras, la más grande fluidez de diferentes funciones y usos del espacio que multiplicarían las situaciones de tensión, las incertidumbres que pesan sobre el futuro de diferentes subconjuntos espaciales (Bourdin, Lefeuvre y Melé, 2006). Asimismo, se hace referencia a una mayor reactividad de poblaciones, a la expresión de frustraciones asociadas al ambiente de la vivienda, a las demandas de

reconocimiento de las desigualdades o de las injusticias ambientales (Schlosberg, 2007), y a una nueva sensibilidad ante las molestias y ante los riesgos (Beck, 2001). Por otra parte, también son el centro de interés de numerosas investigaciones los procesos de "generalización" *(monté en généralité)* (Trom, 1999) y/o la construcción de colectivos híbridos, vocabulario utilizado para identificar el arraigo a ciertos valores por parte de los grupos movilizados, pero además para señalar las alianzas de vecinos con otros actores (políticos, militantes, miembros de asociaciones), o incluso con "no humanos".

La difusión de procedimientos de participación en los ámbitos del ordenamiento territorial, del medio ambiente y de la localización de infraestructuras o equipamientos, está claramente relacionada con las dificultades que enfrentan los promotores de proyectos, con la multiplicación de procedimientos contenciosos y con los conflictos (Bobbio, 2011). Ahora bien, los dispositivos de participación, recurrentemente criticados por contribuir a evitar conflictos y construir la aceptabilidad social, en realidad no logran agotar los conflictos (Gourgues, Rui y Topçu, 2013). La generalización de procedimientos de información, de concertación o de participación no significan una despolitización ni tampoco quiere decir que ello esté equipando a las movilizaciones que van en el sentido de una mayor emancipación (Rui, 2013).

Más allá de preguntarse sobre las causas de los conflictos, es posible interesarse en sus efectos y subrayar su productividad social, así como su papel en la evolución de las relaciones con lo político, el derecho y el territorio de grupos movilizados (Melé, 2013). Uno de los efectos de la generalización de situaciones de conflicto fue permitir la aparición en los debates sobre el futuro de subconjuntos espaciales de un nuevo tipo de actor, catalogado como vecino, habitante, ciudadano, o como población. En efecto, los conflictos pueden ser considerados a partir de su capacidad para instaurar un espacio público de debate. No sólo los colectivos que se movilizan acceden a los medios y desarrollan sus propios dispositivos de intercambio y de información, sino que pueden dar

lugar a la instauración de instancias de negociación o de concertación más o menos institucionalizadas. Por otra parte, los procedimientos institucionales de concertación pueden constituir medios para que los opositores se hagan escuchar.

Para algunos, los espacios públicos abiertos en el marco de procedimientos institucionalizados, conflictos o controversias locales, pueden ser asimilados a foros híbridos, es decir, "espacios abiertos en donde grupos pueden movilizarse para debatir decisiones técnicas que afectan la colectividad" (Callon, Lascoumes y Yannick, 2001: 358), categoría que insiste en la heterogeneidad de grupos y en la igualdad de derechos a expresarse. Igual como ocurre con los dispositivos de participación, los conflictos tendrían efectos sobre la democratización, y podrían contribuir para el advenimiento de una democracia técnica, urbana o ambiental (Blondiaux y Forniau, 2011), o incluso de una democracia participativa o una procedimental sometida a la vigilancia de los grupos movilizados (Lascoumes, 2001).

Numerosas investigaciones se han interesado en identificar las propiedades de los "portales invisibles" que controlan el acceso de ciertas causas al espacio público, sobre la pista de los problemas públicos (Chateauraynaud, 2011). Es también factible encontrar una reivindicación ciudadana al seno de movilizaciones. La figura del habitante ciudadano está actualmente en debate, entre *expertise* de uso[2] y conquista de capacidades de acción a partir de movilizaciones locales. Jean-Michel Fournieau (2007) subraya la importancia que tiene en las argumentaciones de las asociaciones locales hacer referencia al perjuicio que se haría a su calidad de ciudadano si no se reconocen en el proyecto en cuestión sus usos, intereses y opiniones. Fournieau propone considerar la existencia de una nueva figura de ciudadano definida por su capacidad de movilización, por una reivindicación de participación en las decisiones

[2] Se entiende *expertise* como el conjunto de conocimientos y competencias sobre un tema que proviene del saber técnico especializado de un experto. Véase el empleo de este concepto en Ronda y Ugalde (2008).

públicas, por su calidad de vecino que no es asimilable a la simple proximidad sino a un tipo de relación con los promotores de los proyectos o los poderes públicos.

En esta óptica, es posible considerar las situaciones de conflicto a partir de sus efectos sobre los proyectos y sobre las modalidades mismas de ordenamiento territorial. Al obligar a los promotores de los proyectos a debatir localmente, no sólo los impactos de los proyectos sino también la legitimidad de sus objetivos, la presión del conflicto vuelve necesaria una mejor calidad de información, la aceptación de formas de concertación o de participación, y una mejor valoración de los impactos sociales y ambientales. Para hacer posible la realización de los proyectos, los tomadores de decisiones deben aceptar organizar los territorios y las poblaciones (Marié, 1989) y cada proyecto debe ser visto como el resultado de transacciones y de diferentes formas de hibridación necesarias para la construcción de condiciones sobre su inserción territorial.

El estudio de los conflictos suscitados por la construcción, ampliación o localización de infraestructuras para residuos en el contexto académico mexicano parece, a primera vista, reciente y escaso. Sin embargo, si se atiende a los trabajos que se ocupan de conflictos suscitados por instalaciones o actividades consideradas como nocivas para el medio ambiente, es decir aquellos estudios que se presentan como relativos a los conflictos ambientales o socioambientales, es posible identificar numerosos ejemplos. En cambio, si nos limitamos a aquéllos en los cuales los conflictos están asociados a alguna infraestructura, los trabajos pueden agruparse en al menos tres temas.

El primero de éstos corresponde a los conflictos suscitados por la construcción de infraestructura hídrica. Estos estudios se han interesado en temas que van desde la construcción de grandes obras para la generación hidroeléctrica, hasta la de pequeñas obras los acueductos o plantas de tratamiento de aguas residuales. Para el caso de las plantas hidroeléctricas, algunos estudios han centrado su interés en las características de los actores, a saber, comunidades locales contra la empresa paraestatal CFE, como ocurre en

el caso de las presas de El Zapotillo (Tetreault y McCulligh, 2010; Lezama Escalante, 2012) y La Parota (Gatica Carmona, 2014). En otros, el objetivo radica en analizar lo que constituiría la verdadera dimensión de lo que es movilizado como materia de las reivindicaciones de los opositores a las obras de infraestructura, como es el caso de la construcción de un acueducto para conducir el recurso del municipio de Nogales a los municipios de Córdoba y Orizaba entre 2001 y 2006 (Agüero, 2010). Finalmente, las investigaciones sobre la construcción de plantas de tratamiento para aguas residuales han motivado dos enfoques que merecen ser destacados. En algunos casos, como el estudio sobre la planta de tratamiento de San Luis Potosí, se reflexiona sobre la forma como el cumplimiento de las normas legales se convierte en un espacio para la resolución de las tensiones asociadas a la construcción de esta infraestructura (Cirelli, 2014). En otros, por ejemplo el caso de la planta de tratamiento de aguas residuales en río Blanco, el interés es explicar el cambio en la causa que abanderan los opositores, donde se pasa de una reivindicación centrada en la salud a otra que incorpora la consideración sobre el medio ambiente (Agüero, 2014).

En el caso específico de los residuos, aunque los estudios sobre los conflictos generados en torno a éstos son escasos, llama la atención diversidad de enfoques que son movilizados. A propósito del relleno sanitario de Loma de Mejía también analizado aquí, Risdell (2011; 2014) emplea el concepto de "justicia ambiental" como el enfoque que facilita la inteligibilidad sobre eso que genera y anima la movilización social contra la infraestructura. Dicho trabajo se inscribe en los estudios que se interesan en los conflictos suscitados por la defensa de algún recurso, en particular del territorio, en los cuales se moviliza la referencia a lo ecológico, o donde el reclamo se dirige a la exclusión de grupos en los procesos de toma de decisiones y, finalmente, en aquéllos que hacen referencia a los conflictos ambientales. En el caso del confinamiento para residuos peligrosos de Hermosillo (Duarte, 2003), Velázquez (2009) se concentra en los repertorios de acción del movimiento social

local en contra de la construcción y operación de esta infraestructura. Por su parte, Ugalde (2002), en su estudio sobre el confinamiento de residuos peligrosos de Guadalcázar, se focaliza en el desdoblamiento del conflicto por esta infraestructura en las esferas gubernamentales, mientras que Azuela (2006), a propósito de este mismo caso, se interesa en la confrontación de visiones del mundo entre promotores y opositores al confinamiento.

Se trata de preocupaciones académicas diversas, generalmente agrupadas bajo la noción de "conflicto socioambiental", donde lo que ha predominado son los estudios de caso desde enfoques que satisfacen a esas preocupaciones, o bien las tentativas por construir una tipología o por esbozar una caracterización de este tipo de conflictos en el contexto de un país en desarrollo como es México. Algunos trabajos han realizado vastas revisiones para hacer recuentos sobre lo que consideran conflictos de este tipo, sea en el ámbito nacional (Alfie Cohen, 2011; Paz, 2012; Paz y Risdell, 2014; Toledo, Garrido y Barrera-Bassols, 2014) o bien en zonas específicas como el Distrito Federal (Alfie, 2011), el estado de Jalisco (Tetreault, Ochoa-García y Hernández-González, 2012) o San Luis Potosí (Madrigal, 2014).

Finalmente, otro campo que ha generado una robusta bibliografía en América Latina, y México no es excepción, es el de conflictos asociados a infraestructuras para la explotación minera, especialmente a propósito de establecimientos específicos como es el de la minera San Xavier en San Luis Potosí (Costero Garbarino, 2008; Lamberti, 2011; Silva, 2010). El caso de la minería vista no específicamente desde el lado de su infraestructura sino como actividad, también ha dado lugar a trabajos desde el enfoque de la ecología política (Delgado, 2010). Patrice Melé, en un libro publicado en 2014 propuso tratar las dimensiones espaciales y jurídicas de los efectos de los conflictos a partir de una lectura paralela de los procesos de transacción territorial ligados a los casos de Tepoztlán, Guadalcázar y Minera San Javier.

Conflictos, gestión de residuos y acciones públicas

El marco de análisis antes planteado no parece totalmente pertinente para el estudio de los conflictos asociados a la localización de infraestructuras para la gestión de los residuos. En efecto, el objetivo de las poblaciones no es limitar los impactos de un proyecto sino impedirlo, desplazarlo o atrasar su realización. Con frecuencia las situaciones de conflicto se traducen en la cancelación de proyectos o en el bloqueo de la decisión. Por otra parte, en relación con los trabajos que se plantean como objetivo identificar la productividad social de los conflictos (Melé, 2013), las situaciones que se analizan aquí constituyen puntos límite. En efecto, nos preguntamos qué tan pertinente es preconizar que la investigación deba centrarse en la productividad de situaciones cuando, en principio, tratan sobre el bloqueo de nuevas políticas de gestión de residuos. La extrema complejidad de la construcción de condiciones de localización de esas infraestructuras (rellenos sanitarios, incineradores, plataformas de compostaje, etc.) constituye un desafío mayor para la implantación de políticas de tratamiento de residuos en prácticamente todos los contextos nacionales. Justo cuando las modalidades de control de los impactos, las normas y la transparencia de los procedimientos han mejorado considerablemente, se puede hablar de un ámbito en el cual el bloqueo de la decisión no puede seguir siendo considerado sólo como un disfuncionamiento de modalidades locales de implementación.

Este trabajo se basa en el análisis de situaciones en México, Francia e Italia marcadas por un campo de acción ambiental en evolución rápida, así como por una gran dificultad para la localización de infraestructuras para la gestión de los residuos. En esos tres contextos, la gestión de residuos se ha convertido en un problema público marcado de manera diferente por argumentaciones en términos de crisis y de urgencia utilizados para justificar los proyectos, pero también para intentar acelerar los procedimientos de localización. Desde luego, es una temática muy presente en

Italia, no sólo a partir de la mediatización de la incapacidad para evacuar los residuos de las ciudades de la región de Campania, sino también debido a que la urgencia constituye una modalidad institucional de gestión que autoriza prácticas de excepción jurídica. Ahora bien, las dificultades actuales de gestión de los residuos sancionan la incapacidad de este procedimiento de urgencia para resolver el problema de la decisión por una recentralización de la decisión. En Francia, desde el inicio de los años noventa se mantiene la amenaza de una situación de penuria de las capacidades de tratamiento. La imagen de la invasión es utilizada de manera simbólica en las campañas de sensibilización: "Reduzcamos rápido nuestros residuos, ¡se desbordan!", es el slogan de incitación a la reducción de la generación de residuos. A la inversa, la situación de saturación de tiraderos y de penuria es vista por los grupos movilizados como la primera etapa para hacerle frente al problema en sus causas, es decir, la producción y el consumo. En México, esta cuestión se plantea claramente cuando se trata de sustituir los tiraderos obsoletos y de encontrar nuevos destinos para los residuos urbanos que ya no pueden ser enviados a los rellenos sanitarios. Pero la urgencia está también muy presente en el ámbito de las infraestructuras para los residuos peligrosos. Se observa aquí una relación paradójica entre la necesidad objetiva y la urgencia. El déficit es un tema recurrente que, sin embargo, no permite una puesta en la agenda ni siquiera de decisiones urgentes. Si la urgencia asociada a la insuficiencia de instalaciones es en cierta forma objetiva —la capacidad de las instalaciones alcanza apenas 25% de los residuos peligrosos generados—, la percepción social de esta penuria está lejos de ser dramática. Las oposiciones locales han detenido los proyectos que debieron permitir que se tratara a esos residuos de manera controlada.

Aunque habíamos tenido la precaución de diversificar los objetos en conflicto, no es menos cierto que en esta obra predominan las controversias por la incineración. Mientras que ésta es presentada por las políticas públicas como solución a problemas asociados a la disposición final, las innovaciones tecnológicas, una

mejor precisión de las normas y una mayor transparencia sobre las modalidades de funcionamiento, no están en condiciones de asegurar la aceptabilidad de la instalación de nuevos equipamientos. Los expertos nacionales o locales han dejado de tener la capacidad para tranquilizar a las poblaciones. Encontramos en diferentes niveles esta paradoja de la incineración en nuestros tres contextos de estudio, pero también en prácticamente todos los contextos nacionales. La lucha contra la incineración puede tomar la forma de resistencias locales apoyadas en redes nacionales e internacionales (Rootes y Liam, 2012).

En lo que se refiere a la incineración, la situación de Francia es específica, como lo muestra la mirada comparativa a escala europea (Mc Cauley, 2012). Lo que se aprecia en Francia sería el inicio de una crisis de la política de generalización de la incineración que, en términos del número de incineradores, ha puesto a Francia en el primer lugar en Europa.[3] Mientras que los proyectos se enfrentan hoy en día a oposiciones crecientes, las políticas públicas continúan estando centradas en la promoción de la incineración,[4] aunque, como lo muestra nuestra investigación, las situaciones de bloqueo pueden obligar a repensar la cuestión de la necesidad de nuevas infraestructuras, así como la obsolescencia de los vertederos.

Nosotros postulamos el interés científico de salir de un marco de análisis que plantea el conflicto como una situación que debe ser reducida, evacuada o incluso administrada por los procesos de concertación (Dziedzicki, 2001), para considerar la existencia y la multiplicación de situaciones en las que está en discusión el carácter público de la acción. Siguiendo a Jacques Ion (2001), es posible,

[3] Con 129 incineradores y 13.1 millones de toneladas de residuos tratados; mientras que en Alemania, con 70 incineradores, son tratadas 20 millones de toneladas, y en Italia 5.7 millones de toneladas con tan sólo 53 incineradores.

[4] Al analizar los efectos del "Grenelle de l'environnement", procedimiento nacional de concertación lanzado en 2007, Charlotte Halpern (2012) mostró que éste no cuestionaba ni los arreglos sectoriales preexistentes ni el encuadramiento pro-incineración del problema de los residuos, a pesar de una renovación del discurso sobre los incineradores.

en efecto, adoptar el vocablo "acción pública" para caracterizar no la acción de los poderes públicos, sino todas las acciones que ponen en juego a un público, que responden a un imperativo de publicitación y que tienen como objetivo la definición de los "bienes comunes" y las modalidades de intervención pública. Lo que está en juego en las situaciones que involucran a los habitantes como en las controversias entre actores institucionales, es la definición de lo "público", del carácter público de la acción, pero también del público en el sentido que señala John Dewey (2003), es decir, el conjunto de individuos que se consideran potencialmente afectados por las consecuencias de una decisión y que se organizan para influir en ella.

Esta posición permite particularmente cuestionar las separaciones estrictas entre momentos de conflicto y momentos de concertación o participación para considerar eso que, por un lado, llamamos conflicto y, por otro, debates institucionalizados, que constituyen juntos una situación de acción pública. Los estudios de caso presentados permiten probar esta hipótesis al interrogar las modalidades de interpretación de situaciones, de encuadre, en términos de conflicto, concertación, participación o negociación.

El objetivo general de este libro es entonces analizar situaciones de acción pública marcadas por la crisis y el rechazo de la decisión. Desviando la mirada del momento de la concertación, participación y mediación, hacia la comprensión de situaciones en su complejidad, este libro se propone contribuir a la construcción de un mejor conocimiento sobre situaciones de crisis, de conflicto, cuya irreductibilidad es generalmente puesta como una tendencia societal o como parte de la irracionalidad de las poblaciones vecinas.

La principal originalidad de nuestro enfoque consiste en proponer una (re)contextualización de la reflexión sobre la participación. En el ámbito de la localización de infraestructuras para la gestión de residuos, como en otros ámbitos, los estudios e investigaciones sobre la participación parecen focalizarse en las formas de organización de la deliberación, de la negociación o de la mediación. Los trabajos de investigación han producido muchas más

cosas sobre la diversidad de formas de participación y sobre los procedimientos de concertación. Algunos trabajos tienden a evaluar los procedimientos o a identificar sus efectos en función de los objetivos anunciados, mientras que otros, más críticos, subrayan el sesgo de la deliberación introducido en función del tipo de público y cuestionan la repartición del poder.[5] Se han producido nuevos conocimientos sobre el desarrollo de los procedimientos institucionales, los métodos, el análisis de los intercambios y la gestión de los procesos deliberativos (ADEME, 2011). Un verdadero campo de investigación parece surgir durante los últimos años con importantes aportes sobre los momentos de concertación o sobre los procedimientos de participación (Beuret y Cadoret, 2012; Blondiaux y Fourniau, 2011). Parte de esos trabajos, muchas veces producto de finas observaciones sobre los procedimientos, tienden a reducir las situaciones estudiadas al momento de la deliberación. La contraparte de un análisis fino de las diferentes interacciones al interior de las escenas institucionales es una tendencia a reducir las situaciones al (los) momento(s) de participación institucional. Pues bien, se trata, en la mayoría de los casos, de escenas cerradas cuya temporalidad es limitada, y en las que la participación es restringida. En ciertos casos, esta falta de apertura puede ser la principal condición para un acuerdo que deje fuera a algunos grupos (Beuret, 2003).

Ahora bien, para analizar los efectos de los momentos de concertación sobre la decisión o sobre la expresión de los conflictos, es necesario reconocer que el marco del debate no está claramente circunscrito, que la temporalidad no es limitada y que el colectivo de actores no es restringido. Esta distancia entre lo cerrado de los procesos de concertación y la apertura de situaciones de acción pública se traduce en grandes dificultades para el acoplamiento entre participación, concertación y decisión final.

[5] A este respecto, véanse los informes de los seminarios del primer programa *Concertation, décision, environnement*, del Ministerio de la Ecología y del desarrollo sostenible (Billet y Mermet, 2003).

Para reflexionar sobre los efectos y la estabilidad de los acuerdos construidos, es necesario observar el exterior de los procedimientos de participación o concertación. Para esta tarea se presenta a continuación, como modalidades particulares de contextualización, la toma en consideración de las dimensiones temporal, espacial y jurídica de las situaciones.

Analizar el tiempo del proceso de decisión

¿En qué momentos son puestos en marcha los procedimientos perennes o *ad hoc* para reducir las oposiciones locales? En la bibliografía, la posición según la cual sería posible desactivar situaciones de bloqueo si se tuviera en cuenta a las poblaciones antes de ejecutar los proyectos y no sólo promoviendo su aceptación al final, parece ampliamente compartida (Bobbio, 2002; Bobbio y Zeppetella, 1999; Laurans y Dubien, 2003: 83). Sin embargo, otras situaciones parecen alertarnos sobre el efecto contraproducente de la apertura de debates, muy anticipada, que pueden padecer de una desconexión con el momento de la decisión y traducirse en una decepción de los participantes sobre los escasos efectos del acuerdo.

¿Cuáles son los impactos de los procedimientos y de los documentos de planificación? En el ámbito de la gestión de los residuos en los tres contextos estudiados, las tentativas de planificación y de racionalización de proyectos sobre un largo plazo, que pueden también constituir un momento de concertación (Reverdy, 2003), esencialmente con actores institucionales o asociaciones generalistas, parecen incapaces de mantener sus promesas. Los planes no logran construir un marco de justificación de la necesidad de los proyectos de infraestructura y de su localización. Si no son respetados, los planes pueden incluso constituir argumentos para luchar contra los proyectos que se encuentran fuera de las declaraciones de intención de los documentos de planificación.

Plantear la cuestión sobre las dimensiones temporales de una situación no implica únicamente intentar reconstruir una crono-

logía fina para luego distinguir las diferentes etapas, los momentos de conflicto/crisis/negociación; esta postura permite también interrogarse sobre la manera en la que los diferentes actores se representan la temporalidad de una situación. Algunos trabajos sobre las formas de desacuerdo en situaciones de concertación subrayan que una de las dificultades para construir acuerdos radica en las diferentes concepciones presentes del tiempo: el tiempo de los vecinos, el tiempo del proyecto, el tiempo de las políticas y el tiempo de las asociaciones ambientalistas no es el mismo (Beuret, 2003).

¿Qué papel desempeña la memoria y el aprendizaje? Las tentativas de localización de las infraestructuras para residuos suponen a menudo situaciones prolongadas en las que los opositores participan en diferentes procedimientos y pueden hacerlo con estrategias que evolucionan. La temporalidad es también la historia de la relación entre el proyecto y su oposición; por ejemplo, entre más fracasos acumulen los promotores de un proyecto, la oposición local tendrá más tendencia a pensar que un abandono, que una "opción cero", es posible (Bobbio y Zeppetella, 1999). Si se logra una vez construir las condiciones de una moratoria, del aplazamiento de un proyecto (Rocher y Serrano, 2005), se puede entonces pensar en bloquear un nuevo proyecto.

El papel de los referentes espaciales y territoriales

En los conflictos relativos a las infraestructuras para la gestión de residuos están también en juego las reacciones ante la estigmatización de un espacio, irreductiblemente marcado, incluso más allá de la contaminación o de los riesgos potenciales, por el "sello de la suciedad" (Douglas, 1966). Los argumentos en términos de justicia espacial, de rechazo a la superposición de contaminaciones y a una especialización/diferenciación entre espacios residenciales o naturales valorizados y otros espacios receptáculo de molestias,

parecen estar presentes en los tres contextos. La noción de carga[6] o de presión ambiental toma aquí todo su sentido: las movilizaciones pueden ser interpretadas como tentativas para controlar la localización de esta presión ambiental.

El rechazo a las instalaciones para el tratamiento de residuos con frecuencia está justificado por los daños a la salud y al medio ambiente que producirían (daños olfativos; contaminación del aire, del agua, de los suelos, y efectos de esas contaminaciones sobre la salud humana). Este rechazo se alimenta y aumenta por las incertidumbres asociadas a ciertos procesos (por ejemplo la lixiviación, la migración de ciertos metales pesados en diferentes biotopos, los efectos del biogás producido por los rellenos sanitarios, las micro- o nanopartículas emitidas por los incineradores) y que los expertos no pueden solucionar. Ahora bien, a pesar de las estimaciones de los expertos que clasifican esas instalaciones como no peligrosas, la percepción de los habitantes es diferente. La simple evocación del riesgo, a pesar de su naturaleza potencial, desempeña un papel considerable en la oposición y en la construcción de la argumentación de los habitantes movilizados. Esos argumentos sanitarios son a menudo vividos como no negociables por los actores movilizados. Por otra parte, las trazas de contaminación que inquietan a los habitantes no existen únicamente en ellas mismas, pueden ser percibidas independientemente de las formas de valorización-descalificación de ciertas prácticas y de ciertos usos del espacio.

La referencia al territorio puede hacerse en otro nivel. Los conflictos son con frecuencia presentados como la reacción de un grupo preexistente a un proyecto que amenaza su territorio. Sin embargo, al parecer es necesario tomar la precaución metodológica de no prejuzgar el arraigo de grupos locales para poder estar atento, no solamente a los grupos y solidaridades susceptibles de aparecer durante el conflicto, sino también a la naturaleza del proceso en marcha. Se puede analizar ese proceso como una apropiación asociada a la definición de un colectivo y a su institución

[6] Lo que en italiano es denominado *carichi ambientali*.

como representante legítimo del espacio en conflicto. En efecto, es posible considerar que las situaciones en conflicto son una forma de territorialización porque producen grupos conscientes de una solidaridad de destino que se basa en su inscripción espacial. Los residentes movilizados se apropian materialmente por la vigilancia que proclaman, e idealmente por un trabajo de nominación y de valorización de un espacio. Las redes de habitantes que ponen en marcha una acción colectiva practican una sociabilidad con un fuerte arraigo espacial constitutiva de territorialidad. Para defender su posición, los habitantes movilizados ponen en relieve las cualidades y valores del espacio y efectúan un trabajo de producción de una cierta representación de su espacio próximo. Esta producción/promoción del territorio viene a reforzar la territorialidad específica producida por la acción colectiva; pero se trata también de un proceso de territorialización, en otra acepción del término, que implica la confrontación de habitantes movilizados respecto a los modos de espacialización de la acción pública (zonificaciones, espacios protegidos) (Melé, 2006; Melé, 2012).

El lugar y los usos sociales del derecho

Los procedimientos de gestión de los residuos y el control de los impactos están marcados por rápidas evoluciones jurídicas que involucran también un nivel supranacional, el de la Unión Europea para Francia e Italia. Esas evoluciones tienen que ver con las crecientes exigencias relacionadas con el carácter público, comercial y ambiental del tema. Por otra parte, el encuadre jurídico y reglamentario de los procesos de concertación está también en el centro de controversias.

El derecho desempeña un papel importante en los conflictos, no sólo como recurso, sino también como marco cognitivo. Abre un canal para la judicialización de los diferendos y, en efecto, una gran parte de los conflictos pueden tener una dimensión contenciosa. Sin embargo, numerosas investigaciones muestran que el

lugar del derecho no se reduce a lo contencioso: está muy presente en las situaciones de concertación o de negociación como una amenaza o un medio para construir una identidad de acción (Azuela, Melé y Ugalde, 2015). Incluso fuera de toda acción o recurso legal, el derecho contribuye a construir y a estabilizar expectativas (Luhmann, 1993 [2005]), a determinar posiciones, y constituye un recurso argumentativo (Azuela, 2006). Los habitantes movilizados presentan con frecuencia su acción como una demanda de efectividad de normas jurídicas y aspiran a una adaptación local del orden jurídico (Bassols y Melé, 2001). En ciertos contextos, intentan luchar por el reconocimiento de nuevos derechos y por una juridificación más fina del control del funcionamiento de las infraestructuras para la gestión de los residuos. Se ve la multiplicación de instancias dedicadas a negociar la aplicación de las reglas y a integrar la vigilancia de los habitantes movilizados. Cartas y contratos parecen instaurar una producción jurídica local. Los habitantes viven la experiencia de que el derecho —relacionado con los residuos, al medio ambiente o a la participación en las decisiones colectivas— no se aplica solo, sino que es necesario hacerlo existir localmente y que ciertos actores se hagan cargo de este trabajo. Para adquirir un papel en una situación, el marco jurídico debe ser objeto de un trabajo de localización (Giddens, 1994), de construcción social de su validez local, de actualización local al seno de un proceso de regulación social (Melé, 2009; Reynaud, 1997). Esta actualización local supone la aparición de usos estratégicos que con frecuencia se alejan de las funciones tradicionalmente asignadas al derecho pero que consolidan el uso del derecho como un medio de acción colectiva. Al multiplicar las posibilidades de elección del derecho a movilizar y del uso que puede dársele, el orden jurídico parece estar cada vez más cargado de ambigüedades.

Una investigación comparativa: estudios de caso en tres contextos nacionales

El objetivo de un trabajo de investigación que confronta los resultados de trabajo de campo en México, Francia e Italia no es comparar los contextos de acción nacionales a partir de las diferencias o similitudes, sino permitir una descontextualización de ciertos resultados y cuestionar un mismo evento a partir de diferentes modalidades de advenimiento. Adoptamos una posición metodológica dirigida a impedirnos formular explicaciones por medio de la referencia al contexto nacional. Abstenerse de utilizar las diferencias de contextos nacionales como elementos explicativos nos obligó a, en un primer tiempo, centrar las interpretaciones únicamente sobre los procesos y situaciones analizadas. En efecto, el objetivo de nuestra investigación no es ilustrar las diferencias entre México, Francia e Italia, sino observar situaciones similares en estos tres contextos. Cada uno de los estudios de caso realizados por investigadores con amplia experiencia en estos contextos, ha integrado un segundo tiempo, el de la (re)contextualización, que permite reubicar el análisis de la situación en los debates sobre las especificidades de los contextos nacionales.

La constitución de un equipo de investigación en el que varios de sus miembros poseen experiencias anteriores sobre varios de los contextos nacionales estudiados ha hecho posible la construcción de una estrategia de investigación que se basa en estudios de caso profundos y que favorece miradas cruzadas entre éstos. En esta óptica, cada país debe permitir tomar distancia y volver a interrogar los otros contextos nacionales.

Los estudios de caso fueron seleccionados en función de varios objetivos. En principio, la necesidad de tener en cuenta las relaciones entre las situaciones, esto es, no considerar cada oposición a una instalación como un conflicto aislado. Por un lado, cada asunto local puede ser visto como un capítulo de los debates a escala nacional, asociados a la descarga o a la incineración. Por otro lado, conflictos pasados, debates sobre la localización de otras infraes-

tructuras, pueden constituir elementos muy presentes en otras situaciones locales. Se trata de referencias a situaciones de crisis mediatizadas a escala nacional, pero también de situaciones próximas posiblemente menos conocidas pero que condicionan vivamente el encuadre de las situaciones por parte de los actores.

En segundo término intervino el propósito de dar su lugar, en los casos franceses, al análisis de los procesos departamentales de planificación que son también procesos mediante los cuales los actores locales se ponen en relación y por los que se propicia el debate entre ellos. Desde hace más de veinticinco años la realización, revisión, seguimiento y evaluación de proyectos han estado acompañados, según las situaciones locales, de momentos de controversias, de consenso, de tensiones, de fases de intensos intercambios, de momentos de retirada o de espera. Estos últimos años, varios elementos han venido a renovar la conducta y el contenido de la planificación, por ejemplo el pilotaje por los Consejos Generales, el hecho de tener en cuenta la prevención, la representación de los consumidores, así como la obligación de realizar informes ambientales.

De esta manera, los procesos de revisión y seguimiento actualmente en curso darán lugar a una "tercera generación" de planes, de los que puede esperarse una nueva aprehensión de los residuos: reducción en la fuente, evaluación ambiental ampliada, integración de exigencias energéticas y climáticas. Así, lo que está en juego son las condiciones de integración territorial de los residuos según el principio de proximidad. Uno de los límites de la planificación en materia de residuos es la dificultad de poner en marcha soluciones aprobadas en los planes, es decir la implantación de nuevos equipamientos para el tratamiento. La proximidad con las molestias y riesgos genera oposiciones que obstaculizan la aplicación de las decisiones. Los espacios de las molestias no se superponen necesariamente a los espacios de los beneficios, las poblaciones afectadas cuestionan la pertinencia del perímetro de una solidaridad percibida como algo impuesto. Así, la proximidad tal como es definida en los planes no asegura la aceptabilidad de los equipamientos, y los

conflictos y debates suscitados pueden conducir a una nueva definición de los territorios de proximidad.

En México, los procedimientos de concertación por motivo de proyectos para la construcción de instalaciones para la gestión de residuos se limitan, la mayoría de las veces, a tentativas de construcción de un consenso entre representantes del Estado federal y autoridades locales —difíciles en el marco de la transición política mexicana— o a negociaciones emprendidas a raíz del conflicto. Esas tentativas de salida a los crecientes conflictos asociados a este tipo de iniciativas pueden ir hasta un debate sobre las condiciones atribuidas al funcionamiento de las infraestructuras por las autoridades del medio ambiente y la constitución de comités de vigilancia que integran representantes de los vecinos. Si esas situaciones de conflicto no han producido una evolución nacional que instaure un nuevo marco de acción, es posible identificar algunos efectos de aprendizaje de la parte de los poderes públicos conscientes de consultar a la población previamente a los proyectos: éste fue el caso, en 2007, con la Consulta Verde en la Ciudad de México.

En el caso de Francia, se decidió interrogar dos contextos departamentales: el primero, el departamento de Indre y Loire, mediante el estudio de las controversias sobre la localización de una nueva infraestructura en Tours y sobre la construcción de un nuevo incinerador para reemplazar el incinerador de Chinon. El otro es el caso del departamento de Isère, mediante el examen de las controversias asociadas a la extensión del relleno de Vienne y de una situación de bloqueo a la realización de otro relleno en Izeaux.

Por su parte, en Italia los conflictos sobre la localización de equipamientos son muy frecuentes, trátese de los rellenos sanitarios y los equipamientos para el compostaje, o bien de los incineradores, que por esa razón están poco presentes. Esos conflictos son llevados por comités de vecinos generalmente apoyados por asociaciones ecologistas. Los gobiernos locales tienen un papel ambivalente: los equipamientos para el tratamiento de residuos pueden constituir, para ellos, ya sea una molestia que hay que evitar, o bien una ocasión para llevar a cabo contratos o negocios. Por su parte, la actitud

de los representantes populares (sobre todo en los municipios pequeños) puede pasar rápidamente de la aceptación al rechazo (según el grado de movilización de sus gobernados). En algunas regiones, el bloqueo generado por las oposiciones locales ha dado lugar a situaciones de crisis tan graves que el gobierno nacional decidió retirar la gestión de los residuos de los gobiernos locales, y confiarla a un comisario extraordinario (Lazio, Campanie, Calabre, etc.). En ese país la investigación seleccionó casos que presentan situaciones muy diferentes. En Palermo, la situación se caracteriza por el desacoplamiento radical entre la decisión y la puesta en marcha de proyectos con la consulta pública y el marco político administrativo tradicional. En Génova, se trata más bien de formas de movilización de diferentes instancias del poder local, y en Turín, de la tentativa de tomar una decisión por medio de la construcción de acuerdos políticos en el caso del segundo incinerador, con el objetivo previsto de alejarse de la decisión que se había presentado en el caso del primer incinerador en esa ciudad.

En esas situaciones, los grupos opuestos movilizan diversos medios de acción: la clausura de instalaciones o de vías de acceso, las manifestaciones, el recurso al derecho constitucional, los llamados a los representantes populares; con todo ello se logra en ocasiones detener los proyectos. Sin embargo, es necesario señalar que los conflictos en materia de infraestructuras para la gestión de residuos, aunque parten de un mismo rechazo, no se despliegan de la misma forma, pues dependen del tipo de residuo en cuestión: residuos peligrosos o residuos urbanos. En efecto, el vertido de esos dos tipos de infraestructura moviliza marcos legales y actores diferentes. Es importante tener en cuenta, para el caso mexicano, los dos tipos de infraestructuras, mientras que en Francia e Italia nos proponemos tratar esencialmente la gestión de los residuos urbanos. En efecto, en México las autoridades federales del medio ambiente han tratado de construir condiciones de factibilidad de una red nacional de centros para el tratamiento y la disposición final de residuos industriales peligrosos, pero éstas se han topado a numerosas oposiciones locales a pesar de su voluntad de contar

con un control estricto de los impactos de esas infraestructuras. En ausencia de dispositivos reales de concertación, el compromiso de controlar los impactos se revela rápidamente insuficiente para atenuar las oposiciones.

La presentación de los resultados de nuestra investigación en este libro está organizada en cuatro partes. Las tres primeras reúnen el análisis de los estudios de caso agrupados por contexto nacional. Esos textos presentan una cronología de los conflictos, luego analizan las relaciones entre éstos con la concertación, las dimensiones espaciales y territoriales de las situaciones, y el lugar y los usos sociales del derecho. Luego, una cuarta parte propone tres lecturas transversales sobre las mismas temáticas, y desarrolla algunas hipótesis de interpretación basadas en los estudios de caso.

Como se mencionó antes, este libro es producto del proyecto *Décider en situation de Crise* (DeSCRI) (Decidir en situación de crisis), coordinado por Patrice Melé y la Unidad Mixta de Investigación (UMR) *Cités, territoires, environnements et sociétés* (CITERES) de la Universidad de Tours. El proyecto se realizó entre 2009 y 2012 y fue apoyado por el programa *Concertation, décision, environnement* (Concertación, decisión, medio ambiente) [CDE 2 (2008-2012)], un programa auspiciado por el Ministerio de la Ecología y del Desarrollo Sostenible de Francia.[7] Los encuentros y discusiones entre los participantes franceses y mexicanos que permitieron convertir el informe de esta investigación en este libro, se realizaron gracias a un proyecto de colaboración entre CITERES y El Colegio de México, en el marco del Acuerdo bilateral para la cooperación científica y tecnológica SEP-Conacyt-ANUIES-ECOS NORD Francia. Los coordinadores de la obra también queremos agradecer a Jaime Vera, quien colaboró diligentemente en la revisión de las versiones en español

[7] Este programa del gobierno francés brinda apoyo a proyectos de investigación en ciencias sociales realizados por instituciones de ese país que contribuyen a la comprensión del funcionamiento de los procesos de participación y de concertación ciudadana en el tratamiento de problemas ambientales, y por los que se busca hacer avanzar el trabajo científico y, con ello, enriquecer las políticas ambientales y de desarrollo sostenible.

de los capítulos de este libro. Finalmente, deseamos también reconocer al Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales su sensibilidad para publicar la traducción de estos estudios, simultáneamente publicados en francés, por considerar no sólo su valor como productos de una investigación en ciencias sociales sobre un tema relacionado con el medio ambiente, sino también su utilidad pedagógica como ejemplo de la ejecución de una investigación comparativa.

Referencias bibliográficas

ADEME (2011), *10 années de recherche sur la concertation à l'ADEME. Panorama de recherche*, Angers, ADEME.

Agüero, J. C. (2010), *Entre las demandas reivindicativas y ambientales. Conflictos por el agua en la zona metropolitana Córdoba-Orizaba, Veracruz, 1990-2006*, Xalapa, Universidad Veracruzana.

Agüero, J. C. (2014), "Entre la norma y la política: movilización socioambiental contra una planta de tratamiento de aguas residuales en Río Blanco, Veracruz", en V. Ugalde (coord.), *El derecho ambiental en acción: Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, pp. 323-348.

Alfie Cohen, M. (2011), *Comprometidos para negociar: conflicto y gobernanza ambiental (Holanda, Canadá y México)*, México, UAM-Cuajimalpa.

Azuela, A. (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, IIS-UNAM.

Azuela, A., P. Melé y V. Ugalde (2015), "Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s)", *Développement durable et territoires* [online], vol. 6, núm. 1, DOI: 10.4000/developpementdurable.10787.

Bassols, M. y P. Melé (2001), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa.

Beck, U. (2001), *La société du risque*, París, Aubier.

Beuret, J. E. (2003), "La gestion concertée de l'espace rural: médiations locales et politiques d'appui", en R. Billet y L. Mermet (coords.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, París, La Documentation française, vol. 1, pp. 21-30.

Beuret, J. E. y A. Cadoret (2012), *Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux*, ADEME.

Billet, R. y L. Mermet (2003), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, París, La Documentation française, vol. 3.

Blondiaux, L. y J. M. Fourniau (2011), "Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien?", *Participation*, vol. 1, pp. 12-37.

Bobbio, L. (2002), "Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa", *Working Papers*, núm. 1, Turín, Dipartamento di Studi Politici.

Bobbio, L. (2011), "Conflitti territoriali: Sei interpretazioni", *Tema. Journal of land use, Mobility and Environment*, vol. 4, núm. 4, pp. 79-88.

Bobbio, L. y A. Zeppetella (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milán, Franco Angeli.

Bourdin, A., M. P. Lefeuvre y P. Melé (2006), *Les regles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, París, Descartes & Cie.

Callon, M., P. Lascoumes y B. Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil.

Chateauraynaud, F. (2011), *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, París, Petra.

Cirelli, C. (2014), "¿A quién pertenecen las aguas negras urbanas? Negociación y conflicto en la aplicación de la ley ambiental", en V. Ugalde (coord.), *El derecho ambiental en acción: Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, pp. 235-269.

Costero Garbarino, M. C. (2008), "Minera San Xavier, San Luis Potosí: un estudio desde un punto de vista internacional", en M. C. Costero Garbarino (coord.), *Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería: el caso de Minera San Xavier*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, pp. 59-102.

Delgado, G. C. (2010), *Ecología política de la minería en América Latina: aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Dewey, J. (2003), *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau, Farrago, Éditions Léon Scheer.

Douglas, M. (1966), *Purity and danger. An analysis of concepts of pollution and taboo*, Nueva York, Praeger.

Duarte Tagles, H. F. (2003), Cytrar: Detrás de los residuos peligrosos en Sonora, *Acta Universitaria*, vol. 13, núm. 2, pp. 14-21.

Dupuy, C. y C. Halpern (2009), "Les politiques publiques face à leurs protestataires", *Revue française de science politique*, vol. 59, núm. 4, pp. 701-722.

Dziedzicki, J. M. (2001), "Gestion des conflits d'aménagement de l'espace :

quelle place pour les processus de médiation?", tesis para obtener el grado de Doctor en Aménagement de l'espace et urbanisme, Tours, Université de Tours.

Fournieau, J.-M. (2007), "Citoyen en tant que riverain: une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement", en C. Blatrix, L. Blontiaux *et al.* (coords.), *Le débat public: une expérience françajse de démocratie participative*, París, La Découverte, pp. 68-77.

Gattica Carmona, M. (2014), "Hidroeléctricas, conflictos y organización social: el caso del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa la Parota (CECOP)", en M. F. Paz y N. M. Risdell (coords.), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*, Cuernavaca Morelos-México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Giddens, A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, París, PUF.

Gourgues, G., S. Rui y S. Topçu (2013), "Gouvernementalité et participation", *Participations*, vol. 6, núm. 2, pp. 5-33.

Halpern, C. (2012), "Concerter pour mieux négocier? Les effets du Grenelle sur la politique des déchets", en D. Boy *et al.* (coords.), *Le Grenelle de l'environnement, acteurs, discours, effets*, París, Armand Colin, pp. 237-268.

Harvey, D. (2012), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Londres, Verso.

Ion, J. (2001), *L'engagement au pluriel*, Saint-Étienne, Presse de l'Université de Saint-Étienne.

Lamberti, J. (2011), "Una lucha a 'cielo abierto'. El caso del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier", en H. Alimonda (coord.) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, pp. 303-331.

Lascoumes, P. (2001), "La productivité sociale des controverses", *Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui*, ENS Cachan. Disponible en <http://medsci.free.fr/docsderef/Lascoumes2002_La%20productivite%CC%81%20sociale%20des%20controverses%20construction%20de%20proble%CC%80mes%20sociaux%20et%20situations%20d'apprentissage.html>.

Laurans, Y. y I. Dubien (2003), "Analyse de négociations autour de l'implantation conflictuelles d'incinérateurs d'ordures ménagères: rôle des arguments sanitaires", en R. Billé y L. Mermet (coords.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, París, La Documentation française, vol. 1, pp. 75-84.

Lezama Escalante, C. (2012), "Temacapulín: la lucha de un pueblo que se resiste a desaparecer", en D. Tetreault, H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.) *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Guadalajara, ITESO, pp. 127-150.

Luhmann, N. (1993 [2005]), *Das recht der gasellschaft (El derecho de la sociedad)*, México, Herder.

Madrigal, D. (2014), "Regulación ambiental y conflictos socio-ambientales en el Valle de San Luis Potosí", en V. Ugalde (coord.), *El derecho ambiental en acción: problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, pp. 295-321.

Marié, M. (1989), *Les terres et les mots: une traversée des sciences sociales*, París, Meridiens Klincksieck.

McCauley, D. (2012), "Wasting energy? Campaigns against waste-to-energy sites in France", en C. Rootes y L. Liam (coords.), *Environmental Movements, Waste and Waste Infrastructure*, Oxon, Routledge, pp. 101-122.

Melé, P. (2006), "Lutter contre les bruits de la ville. Mobilisation du droit et production d'ordres locaux", en A. Bourdin, M. P. Lefeuvre y P. Melé, *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*, París, Descartes & Cie, pp. 207-242.

Melé, P. (2009), "Pour une géographie du droit en action", *Géographie culturelle*, núm. 72, pp. 25-43.

Melé, P. (2012), "Quels territoires pour l'action? Mobilisations locales et régimes de territorialité", en Y. Bonny, S. Ollitrault *et al.*, *Espaces de vie, espaces enjeux. Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, PUR, pp. 291-301.

Melé, P. (2013), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, PUR.

Melé, P. (2014), *Transacciones territoriales, Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*, México, UAM-Iztapalapa, CEMCA / Juan Pablo Editor.

Paz, M. F. (2012), "Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México", en D. Tetreault, H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Guadalajara, ITESO, pp. 27-48.

Paz, M. F. y N. M. Risdell (2014), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*, Cuernavaca Morelos-México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Reverdy, T. (2003), *Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification*, París, Cristo-UPMF.

Reynaud, J. D. (1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, París, Armand Colin.

Risdell, N. M. (2011), *Construyendo la justicia ambiental: agravios y diversidad en el movimiento ambientalista en Morelos*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Risdell, N. M. (2014), "Basura, barrancas y broncas: expresiones de la justicia ambiental en el conflicto por la construcción del relleno sanitario en Loma de Mejía, Morelos", en M. F. Paz y N. M. Risdell (coords.), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*, Cuernavaca Morelos-México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Rocher, L. y Serrano, J. (2005), "Équité territoriale et gestion durable des déchets urbains. Agglomération de Tours: gestion des déchets ménagers et des eaux usées", Memorias del Coloquio *Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, 21-23 de septiembre 2005.

Ronda, S. y V. Ugalde (2008), "Planeación urbana en la Ciudad de México en los cincuenta: controversias y debates en la Comisión de Planificación del Distrito Federal", *Secuencia*, núm. 70, pp. 69-100.

Rootes, C. y L. Liam (2012), *Environmental Movements, Waste and Waste Infrastructure*, Oxon, Routledge.

Rui, S. (2013), "Où donc est le danger?", *Participations*, vol. 6, núm. 2, pp. 65-86.

Schlosberg, D. (2007), *Defining Environmental Justice*, Nueva York, Oxford University Press.

Silva, L. (2010), "Implicaciones sociales en la legislación ambiental: el proceso de evaluación de impacto ambiental de Minera San Xavier", en G. C. Delgado (coord.), *Ecología política de la minería en América Latina: aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 213-249.

Tetreault, D. y McCulligh, C. (2010), "Panorama de conflictos socioambientales en Jalisco", en D. Tetreault, H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Guadalajara, ITESO, pp. 93-126.

Tetreault, D., H. Ochoa-García y E. Hernández-González (2012), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Guadalajara, ITESO.

Tilly, C. y S. Tarrow (2007), *Contentious politics*, Colorado, Paradigm Publishers.

Toledo, V. M., D. Garrido y N. Barrera-Bassols (2014), "Conflictos socio-

ambientales, resistencias ciudadanas y violencia neo-liberal en México", *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*, núm. 46, pp. 115-124.
Touraine, A. (1973), *Production de la societé*, París, Fayard.
Trom, D. (1999), "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, núm. 1, pp. 31-50.
Ugalde, V. (2002), "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, pp. 77-105.
Velázquez García, M. A. (2009), *Las luchas verdes: los movimientos ambientalistas de Tepoztlán, Morelos, y el Cytrar en Hermosillo, Sonora*, Hermosillo, El Colegio de Sonora.
Wolsink, M. (1994), "Entanglement of interests and motives: Assumptions behind the NIMBY theory on facility siting", *Urban Studies*, vol. 31, núm. 6, pp. 851-866.

Primera Parte

MÉXICO: CONFLICTOS, BLOQUEOS Y CRISIS

1
LOS CONFLICTOS DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN CUERNAVACA Y EL ESTABLECIMIENTO DEL RELLENO SANITARIO DE LOMA DE MEJÍA

Ana Lorena Gurza Gómez Palacio

Introducción

Desde la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, las políticas ambientales y de gestión de residuos han sido influenciadas por los intentos de transparentar la acción pública (Bustillos, Carrillo, Castillo, Marín y Severino, 2005). Asimismo, la legislación de residuos ha identificado que la transparencia va de la mano con la viabilidad social, y que ambas son variables indispensables para la puesta en marcha de proyectos de manejo y disposición final de los residuos (Gutiérrez Avedoy, 2006). Sin embargo, así como en Italia y Francia, en México también se ha presentado la paradoja entre la multiplicación y la sofisticación de los procedimientos de información, concertación y negociación, y el mantenimiento o generalización de situaciones calificadas de conflictos, crisis o bloqueo de la decisión pública.

En México, tanto la legislación federal de gestión de residuos como la del estado de Morelos han buscado establecer mecanismos para lograr una participación social que facilite llegar a acuerdos

colectivos sociales en las decisiones relacionadas con la gestión de los residuos urbanos, así como para promover la certidumbre legal que lleve a la inversión de capitales privados en instalaciones sanitarias. Sin embargo, el uso de dichas herramientas no ha traído los resultados esperados, sino que ha intensificado las diferencias entre los actores interesados. Parecería que, en vez de ser instrumentos que colaboren para reducir, mediar y/o dirimir controversias, se han convertido en medios para continuar o exacerbar conflictos. Por su lado, las autoridades y empresarios insisten en que el manejo de los residuos es un asunto puramente técnico. Sin embargo, ambas legislaciones establecen que además de ser un tema técnico, es necesaria la viabilidad social de los programas (Cortinas de Nava, 2010). El estudio del caso de Cuernavaca ejemplifica las características sociales y políticas que han tenido en común diversos proyectos de planeación, consulta, concertación y ejecución en el manejo de basura municipal en México.

Este caso se ha caracterizado desde un inicio por la crisis y los continuos bloqueos a las acciones públicas para instalar un sitio de disposición final: el relleno sanitario de Loma de Mejía. Asimismo, evidencia, a la luz del marco de referencia de este libro, que la gestión de los residuos en México depende de variables en conflicto que van más allá de asuntos de ingeniería. Entre dichas variables se pueden mencionar tres aspectos que han incidido en los conflictos relacionados con la instalación de rellenos sanitarios: *1)* el nivel de certidumbre legal con el que cuentan los organismos privados para invertir en el manejo de los residuos en el ámbito local, *2)* el uso de herramientas de planeación gubernamental, y *3)* los procesos de concertación para lograr la "viabilidad social" que se estipula en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) en México (Gurza Gómez Palacio, 2003).

De esta forma, en este capítulo se exponen tres aspectos. En primer lugar, se analizan, por medio de una síntesis de los momentos más relevantes del caso, las relaciones entre los momentos de conflictos, concertación y decisión. Se hace énfasis en la manera en que los actores han confrontado las situaciones más importantes y

la influencia de los eventos del pasado en la toma de decisiones y cómo se tienen en cuenta para la construcción de argumentos en términos de crisis o de urgencia.

En segundo lugar, se presentan los conceptos y las referencias sobre proximidad que cada actor le atribuyó al asunto, y se describe el papel específico que desempeñan dichos conceptos o referencias en el desarrollo de la historia. Además de identificar los puntos claves, las referencias espaciales y las territoriales de los conflictos, esto permite comprender las posibilidades de concertación o conflicto entre los diversos actores.

En la última parte se analiza el derecho, en tanto que recurso, marco de referencia y herramienta para definir líneas de acción. Se estudia de qué manera éste ha servido para reivindicar los conceptos de igualdad y/o de justicia, así como las formas de regulación que intervienen en la historia. También se analizan la influencia de las referencias externas y la evolución de las acciones legales. Con esto se busca identificar los resultados obtenidos al "juridizar" los acuerdos o los conflictos y cómo éstos han influido en la visión de los actores sobre el régimen legal en materia ambiental y de gestión de los residuos en México.

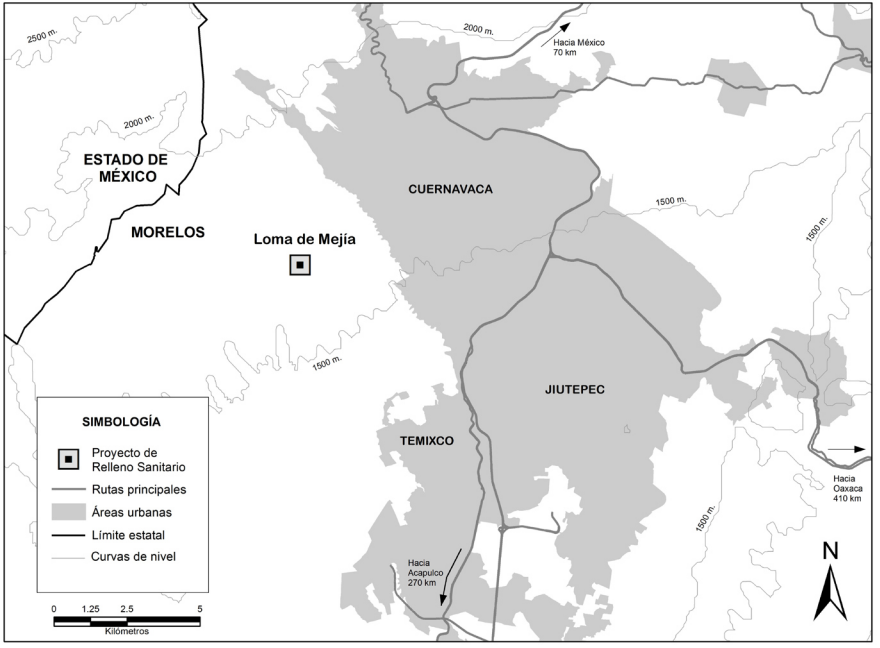
La construcción de la historia se realizó con base en tres herramientas: *1)* una revisión de la prensa local y nacional desde el 2006, *2)* visitas de campo, y *3)* entrevistas con actores gubernamentales, grupos organizados y ciudadanos que han participado directa o indirectamente en el proceso.

En el mapa 1 se presenta la ubicación de los sitios involucrados en el desarrollo del conflicto.

Dimensión temporal y relación entre conflicto, concertación y decisión

En esta sección se presenta una síntesis de los momentos relevantes del caso. Como se mencionó anteriormente, el foco está en la manera como los participantes del conflicto hacen frente a estas

Mapa 1. Localización del proyecto de relleno sanitario
de Loma de Mejía



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en INEGI, SRTM/NASA.

situaciones y en la forma de recuperar el pasado para la toma de decisiones. El cuadro 1 expone las seis etapas clave del conflicto.

La historia de los conflictos en la gestión de los residuos de Cuernavaca se remonta a principios del 2000. Se podría decir que la crisis inicia cuando los vecinos organizados y autodenominados Comisión de Resistencia en Contra del Basurero en Alpuyeca solicitan de manera urgente la clausura del enorme tiradero a cielo abierto de Tetlama, localizado en el municipio de Temixco, al sur de Cuernavaca. Este sitio llevaba más de treinta años de operación irregular y les estaba causando problemas sanitarios y ambientales (entrevista con Paul Vizcarra, representante de los pepenadores de Tetlama, realizada en agosto de 2008 en Cuernavaca, Morelos).

El gobernador de Morelos en varias ocasiones había prometido a los habitantes que sería construido un nuevo relleno sanitario para Morelos, por lo cual se cerraría el tiradero de Tetlama. Sin embargo, en agosto de 2006 el nuevo sitio destinado a ser el receptor de los residuos de Cuernavaca, localizado en la población de Anenecuilco, fue bloqueado por miembros de las organizaciones agrarias. Éstas consideraban que no habían sido consultadas y temían que se presentara un contexto similar al de Tetlama. Los pobladores no querían convertir sus tierras ejidales y comunales en basureros. Ante ello, le demandaron al gobernador la cancelación del proyecto.

Sergio Estrada Cajigal, quien estaba en la fase final de su cargo como gobernador, cedió a las presiones de los vecinos de Anenecuilco. De esta manera, nuevamente se utilizó el basurero de Tetlama, provocando con ello un grave conflicto con los vecinos, cuyas consecuencias se extenderían hasta 2012. La comisión de resistencia de Alpuyeca organizó bloqueos en los accesos al tiradero de Tetlama, pero el gobernador instruyó la construcción de nuevas brechas para burlar los bloqueos y depositar los residuos, lo que provocó gran enojo entre los pobladores, quienes bloquearon de manera definitiva todas las entradas a Tetlama. Con ello Cuernavaca sufriría una crisis sanitaria que se alargaría por casi un mes (septiembre a octubre de 2006), ya que no existía un sitio alternativo

Cuadro 1. Etapas del conflicto

2005	*2006*	*2007*	*2008-2009*	*2010*	*2011-2012*
Los antecedentes de la crisis sanitaria de Cuernavaca	La crisis en el manejo de residuos en Cuernavaca	El relleno sanitario de Loma de Mejía; el estudio de impacto ambiental, y la consulta pública	Las diversas voces en torno a la construcción y operación del relleno sanitario	La clausura del relleno sanitario de Loma de Mejía	La revocación del título de concesión y las batallas legales

FUENTE: Elaboración propia.

para depositar más de 400 toneladas de residuos que se producían diariamente y que se acumularon en calles y avenidas de la capital del Estado de Morelos, obligando a algunos habitantes a pagar a empresas privadas para que se llevaran sus desechos. Esto empeoró la situación, ya que fueron depositados de manera clandestina en sitios no autorizados. Sin embargo, el problema no podía alargarse por mucho tiempo, ya que debido a los momentos político-electorales, tanto el nuevo gobernador de Morelos como el presidente municipal de Cuernavaca asumirían sus cargos en noviembre de 2006, y para ese entonces la ciudad debía estar limpia. Ante tal urgencia, los gobiernos municipal y estatal llegaron a acuerdos con el Estado de México, el cual recibiría los residuos en sus sitios de disposición final a costos muy elevados. Esto condujo a que el nuevo gobierno municipal tomara la decisión de concesionar a una empresa privada el servicio de limpia y el de depósito final. Es interesante observar que ante la crisis sanitaria, algunos grupos de la sociedad se organizaron para manejar sus residuos, estableciendo centros de reciclaje temporales y explorando maneras colectivas y sustentables para el manejo de residuos.

Un año después de esta crisis sanitaria de Cuernavaca, y luego de haber concesionado a una empresa privada el servicio de limpia de la ciudad, en 2007, se anunció la realización de un proceso de consulta pública ante la propuesta de establecer un relleno sanitario en el predio de Loma de Mejía. Esta instalación se ubicaría en el ejido de San Antón, en el municipio de Cuernavaca, y ahí se recibirían los residuos de esta ciudad. Como parte del proceso de consulta, las autoridades organizaron una reunión pública para exponer el proyecto. Sin embargo, más que un foro de participación se trató de una junta informativa; esto provocó gran inquietud entre los interesados, lo que condujo a que el 4 de junio de 2008 el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C.[1] organizara un se-

[1] El Foro Consultivo es el órgano autónomo de consulta permanente del Poder Ejecutivo Federal, del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Poder Legislativo (federal y estatales)

minario sobre rellenos sanitarios dedicado al caso de Loma de Mejía. En dicho evento participaron diversos expertos en la materia, así como organismos gubernamentales. En síntesis, se concluyó que, tanto técnica como legalmente, el sitio no era el adecuado para establecer un relleno sanitario. Esta recomendación respondía al hecho de que, entre otras cosas, el sitio de disposición final se establecería sobre una zona de recarga del acuífero y ello generaría graves riesgos al ecosistema y a la salud ambiental de los que dependían del acuífero, en caso de presentarse alguna contingencia.[2] Ante los resultados del foro científico, las autoridades estatales declararon que los argumentos de los científicos no eran determinantes, pero afirmaron que se tendrían en cuenta algunas opiniones de los investigadores y que éstas les ayudarían a establecer medidas técnicas para minimizar los riesgos (García Barrios, 2007).

Los académicos sintieron que sus opiniones no habían sido consideradas, lo cual establecería un mal precedente para el proceso. A juicio de estos actores se enviaba el mensaje de que cualquier opinión adversa, incluidas las técnicas y científicas, sería tenida en cuenta de manera oportunista y poco transparente. Esto generó desconfianza y descontento entre un grupo con poder de convocatoria y de organización. En respuesta, algunos científicos del CRIM junto con otros actores, iniciaron una movilización que con el tiempo recibiría apoyo y simpatía entre la población. Este movimiento se extendería hasta 2012.

Por su parte, los habitantes del municipio de Temixco fueron muy activos en el movimiento social. Ellos argumentaban que recibirían los efectos directos en caso de algún percance o problema en el relleno sanitario. También se sumó el Consejo de Pueblos de Morelos en Defensa del Agua y la Tierra, conocido por defender los derechos de los campesinos y de los pueblos originarios en Morelos.

---

para la formulación de propuestas en materia de políticas y programas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación (FCCT, 2008).

[2] Al respecto, pueden consultarse la relatoría del seminario, sus conclusiones y la carta dirigida al gobernador del estado de Morelos elaborada por académicos de la UNAM (FCCT, s/f).

Además, participaron algunos vecinos del ejido de San Antón, en donde se establecería el relleno sanitario, y algunas organizaciones ciudadanas y ecologistas que habitualmente han buscado intervenir para detener proyectos que desde su punto de vista afectan el patrimonio cultural o natural de Morelos (*Proceso,* 2001).

En enero de 2008, con el convenio de concesión establecido con la empresa PASA-Cuernavaca, se iniciaron formalmente los trabajos de construcción del relleno sanitario en Loma de Mejía. Sin embargo, el movimiento social, inspirado en los resultados obtenidos por los vecinos de Alpuyeca, bloquearon de manera indefinida los caminos que llevaban al predio desde Cuernavaca. El camino más rápido para acceder al sitio cruzaba el municipio de Temixco, pero el presidente municipal, del Partido de la Revolución Democrática, (PRD) presentó una queja formal ante el ayuntamiento de Cuernavaca debido a tres razones:

> *1)* el relleno sanitario implicaba riesgos para su población y territorio, *2)* no habían sido tomados en cuenta para la decisión final, *3)* la policía de Cuernavaca había invadido la jurisdicción de Temixco para proteger al presidente municipal el día del inicio de la construcción del sitio (*La Jornada,* 2008).

Si bien el movimiento opositor no pudo detener la construcción del relleno sanitario, obligó tanto a la empresa como al municipio de Cuernavaca a hacer adecuaciones al proyecto final.

El conflicto se agudizó durante el 2008, porque los cambios al proyecto por los bloqueos indefinidos a las vías de acceso al predio y la construcción de nuevos caminos generaron onerosos gastos tanto para la empresa Promotora Ambiental de La Laguna (en adelante, PASA) como para el Ayuntamiento de Cuernavaca. Esto dio lugar a mayores tensiones y a nuevos conflictos sociales que llamaron la atención de una multiplicidad de actores, los cuales se opusieron a la instalación sanitaria y/o propusieron maneras alternativas de manejo de los residuos.

Uno de los momentos claves que endurecieron al movimiento opositor en el 2008 fue el intento de homicidio hacia uno de los

activistas en contra del relleno sanitario. Ante el clima de desconfianza y de incertidumbre, se firmó un pacto de no violencia entre Jesús Giles, presidente municipal de Cuernavaca, y representantes de los grupos opositores, cuyo propósito era que el gobierno se comprometiera a dar respuesta pronta a las inquietudes sobre el relleno sanitario. Sin embargo, la falta de respuesta a los cuestionamientos científicos y a otras solicitudes sobre información acerca del relleno sanitario dio a entender que dicho pacto fue infructuoso. De ahí que en julio de 2008 se instalara el llamado Campamento Ambiental Loma de Mejía dentro del Ayuntamiento. Su objetivo, tal como ellos lo planteaban, era ejercer su derecho a exigir respuestas. A continuación se presenta un fragmento de uno de los comunicados del campamento; en él se puede apreciar el clima de confrontación al que se había llegado en ese momento.

> […] alrededor de las 15:00 hrs., incumpliendo su palabra [el presidente municipal], desató un operativo represivo en contra de los integrantes del campamento y desconociendo su firma en el pacto contra la violencia [16 de junio]: cerró los accesos al ayuntamiento, quedando secuestrados 20 integrantes del campamento dentro de dicho recinto, cerraron además los suministros de agua y corriente eléctrica y clausuraron el acceso a los baños. Cercaron la zona con patrullas y motocicletas de la policía estatal y municipal, fotografiando y filmando en forma agresiva a todas las personas presentes. Exigimos una vez más que el presidente municipal de Cuernavaca respete los derechos humanos más elementales, de libre manifestación pacífica, y reiteramos nuestra demanda de no permitir la construcción del relleno en Loma de Mejía [Comunicado Plantón Loma de Mejía, 2008].

Los opositores se declararon en desobediencia civil pacífica y el campamento sirvió para publicar y dar a conocer su lucha y sus preocupaciones. Esto dio lugar a que nuevos actores conocieran sus peticiones y que algunos de ellos se sumaran al debate; por ejemplo, defensores de derechos humanos, representantes de las empresas de reciclaje de Morelos, organizaciones agrarias, proveedores de sitios de disposición final, miembros de la Iglesia católica,

vecinos de las nuevas rutas por las que pasarían los camiones recolectores de la empresa PASA, entre otros. En suma, los opositores exigían cambios en los procedimientos mediante los cuales se estaba desarrollando el asunto. Asimismo, aprovecharon los medios y la prensa para adquirir cierta visibilidad, que se sumaban a algunos recursos legales, los cuales no resultarían favorables.

Ante la efervescencia social a finales del 2008, el gobierno municipal anunció que durante el siguiente año se verificaría el cumplimiento adecuado de la operación del relleno sanitario. Esta era la primera vez que el presidente municipal buscaba concertar con la oposición. Sin embargo, la propuesta de establecer una herramienta prevista en la legislación (Unidad Verificadora Ambiental) no obtuvo la credibilidad social necesaria y no funcionó como mecanismo de concertación.[3]

En un hecho inusitado, en septiembre de 2008 algunos de los científicos que habían participado en la elaboración del estudio de impacto ambiental original, expresaron su oposición a la construcción del relleno sanitario. En una carta pública declararon que no eran responsables de las conclusiones del estudio y que en su momento habían indicado que el sitio no era el adecuado. Si bien dicha carta no tuvo ningún tipo de consecuencia legal, es de particular relevancia para comprender las controversias técnicas entre los diversos científicos, al tiempo que ilustra la forma en que se integran los estudios de impacto ambiental. A continuación se presentan algunos fragmentos:

> Miércoles 10 de septiembre de 2008
>
> A las autoridades estatales del Estado de Morelos,
> Al H. Ayuntamiento de Cuernavaca,
> Al Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos,
> A la comunidad científica y a la sociedad civil:

[3] Información obtenida en la visita de campo realizada en 2009, en la entrevista con Cristina Cortinas realizada en 2009, con un vecino de Subida a Chalma realizada en 2009, y con un académico del CRIM-UNAM realizada en 2009.

Somos un grupo de investigadores, especialistas en varias disciplinas relacionadas con el medio ambiente que participamos en la Manifestación de Impacto Ambiental [MIA] del relleno sanitario en Loma de Mejía […].

En las conclusiones y recomendaciones de nuestros estudios individuales indicábamos riesgos potenciales del proyecto […]. Sin embargo, nos parece que dichos señalamientos fueron insuficientemente valorados en la fase final de integración […]. En nuestros estudios se señalaba que el relleno sanitario, por su cercanía a barrancas, podía ser peligroso por posibles infiltraciones de los lixiviados además de los arrastres superficiales por las lluvias torrenciales […].

En una sesión informativa interna […] se aseguró que los resultados de los estudios geológicos y geofísicos indicaban que el sitio de Loma de Mejía era impermeable y por ello no contravenía ninguna de las limitantes señaladas en la normatividad para el establecimiento de un relleno sanitario desde dichas perspectivas […]. Pero una evaluación de la MIA realizada por parte de investigadores de la UNAM y la FEMISCA, presentados de manera resumida en sesión pública del Foro Consultivo Científico y Tecnológico realizada en Cuernavaca el 4 de junio del 2008, recoge de la misma MIA valores de permeabilidad muy alta (de 6 000 a 33 000 veces lo indicado por la norma) que no nos fueron dados a conocer al resto de los investigadores participantes […].

Con base en lo anterior señalamos a las autoridades y a la sociedad en general que, dados los datos relativos a la permeabilidad de la zona presentados en la MIA y el riesgo de fallas en la tecnología propuesta, la construcción del relleno sanitario en Loma de Mejía pudiera poner en alto riesgo el ecosistema de las barrancas y ríos aledaños al sitio del relleno, con graves consecuencias ecológicas y de salud pública para quienes habitan en las partes bajas de las barrancas […]. Nos preocupa que la información que nosotros generamos se haya considerado insuficientemente o se haya interpretado de manera equivocada. En estas circunstancias, queremos aclarar que no estamos de acuerdo con defender un proyecto que puede basarse en una interpretación errónea de la evidencia técnica disponible […].

[Chalmeros, 2008].

El entonces gobernante del Partido Acción Nacional (PAN)[4] nunca previó que el asunto de los residuos se convertiría en un botín político que capitalizaría de manera muy eficaz el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el proceso electoral de 2009 para elegir al gobierno municipal de Cuernavaca. Durante las campañas, el candidato del PRI fue el único que presumiría haber formalizado la promesa[5] de cerrar el relleno sanitario de Loma de Mejía. Si bien es complicado verificar la magnitud del apoyo que recibió el priista por este asunto, lo cierto es que éste ganó las elecciones. Ya como presidente municipal, y luego de recibir presiones muy fuertes de los grupos que lo habían apoyado, evaluó la manera de cumplir su promesa. Pero en marzo de 2010 un acontecimiento sentó las bases de su estrategia: un incendio dentro del relleno sanitario impulsó al municipio a clausurar esta instalación, con el argumento de que se tenía que revisar que ésta operara de acuerdo a la regla, e incluso evaluaría si era pertinente continuar la concesión con PASA. El discurso del cabildo resaltó que era necesario estudiar esta situación debido no sólo al accidente, sino por los altos costos que dicha concesión representaba para el ayuntamiento.

Otra línea de investigación del cabildo eran las continuas prórrogas que se le habrían otorgado durante el gobierno municipal anterior para cumplir con la realización de ciertas obras ("*Gaceta Municipal Cuernavaca,* Ayuntamiento 2009-2012", noviembre-diciembre de 2009 y enero de 2010). Con esto se buscaban también elementos para demostrar que la empresa no había cumplido con sus compromisos y que había sido protegida y cómplice de la administración panista anterior.

Por su lado, PASA estableció recursos jurídicos ante tribunales en Morelos y en Nuevo León para protegerse de la acción del gobierno municipal. En abril, la autoridad federal le concedió a la

[4] El PAN gobernaba tanto en el gobierno federal y estatal como el municipal.

[5] Es una práctica reciente, pero común, que los políticos priistas acudan a instancias fidedignas para registrar sus compromisos con el fin de darle credibilidad a sus promesas de campaña, de ahí que el candidato del PRI presumiera que habría firmado su pacto con la sociedad ante notario público.

empresa un amparo mediante el cual podría seguir trabajando en Cuernavaca. Sin embargo, a partir de mayo el presidente municipal declaró ante los medios de comunicación que PASA tendría que cerrar el relleno sanitario y ofrecer un servicio más económico. Es probable que estas declaraciones las hiciera en respuesta a las múltiples presiones, acciones y amenazas de los grupos opositores a esta instalación.

El 4 de agosto de 2010 PASA declaró que suspendería los servicios de limpia hasta que el municipio de Cuernavaca pagara el adeudo de 16.1 millones de pesos y, por lo tanto, que la crisis por falta del servicio sería responsabilidad del municipio. Sin embargo, el ayuntamiento, mediante el oficio SA/0100/2010, otorgó un plazo de seis horas a la empresa para reiniciar sus trabajos, pues de lo contrario el municipio rescindiría su contrato tal y como lo establecía el título de concesión.[6]

El 6 de agosto, el gobierno municipal anunció la revocación de la concesión a PASA y el inicio de un proceso legal. El argumento principal fue que la empresa no había aceptado la disminución de los costos del servicio. En octubre, el poder judicial federal le concedió al municipio de Cuernavaca la validez de su atribución para recolectar basura "ya que de lo contrario se pondría en riesgo la salud de los habitantes del municipio". De esa forma PASA perdió la exclusividad para otorgar el servicio de limpia, pero podría continuar ofreciendo servicios privados de recolección y utilizando el relleno sanitario de Loma de Mejía. Para abril de 2012 esta instalación aún contaba con los permisos otorgados por los gobiernos estatal y federal.

[6] En las cláusulas de este contrato se especificaba que la concesionaria debería absorber en todo momento cualquier tipo de responsabilidad que ocasionara al municipio "o a terceros derivado de la prestación del servicio al tener como consecuencia por su actuar una contingencia grave en el municipio". Además, en el oficio se establecía que en ese momento el ayuntamiento no podía asumir el control de la situación porque estaba impedida según el amparo 261/2010 otorgado por el Juez Tercero de Distrito en materia administrativa del Estado de Nuevo León.

Las pérdidas de la empresa PASA fueron cuantiosas, y en 2012 se encontraba en medio de diversos procedimientos legales en contra del gobierno municipal. Por su lado, el movimiento opositor no pudo detener la construcción del relleno sanitario en Loma de Mejía ni logró cerrarlo definitivamente. Asimismo, para ese año el ayuntamiento de Cuernavaca había tenido que destinar recursos importantes para la gestión de los residuos sólidos sin establecer un sistema de recolección adecuado. Paradójicamente, su ineficiencia sirvió para fortalecer la posición de los actuales operarios del servicio de limpia como un grupo de presión (entrevista con habitante de Cuernavaca realizada en 2012).

Dimensiones territorial y espacial

Durante el conflicto de Loma de Mejía, los participantes echaron mano de la proximidad para elaborar sus argumentos. Los conceptos sobre el territorio que construyeron los diversos actores han definido el conflicto, al grado que las autoridades tuvieron que buscar otros lugares para establecer un nuevo sitio de disposición final. Esto a pesar de que legalmente Loma de Mejía seguía en operación y contaba con varios permisos estatales y federales.

Sin embargo, en este caso las concepciones sobre el territorio de los habitantes no fueron solamente producto de la reacción a la construcción del relleno sanitario. Si bien los habitantes de Lomas de Atzingo efectivamente construyeron una representación del espacio a partir de la amenaza que les significan los posibles daños a sus vialidades, en el resto de los casos las representaciones provinieron de una serie de acontecimientos que, desde su perspectiva, ponían en tela de juicio hasta su propia identidad. Estas referencias denotaban arraigo a sus territorios y una constante lucha por proteger la herencia de los autollamados "pueblos originarios". Asimismo, para los científicos, la referencia territorial se refirió específicamente a los atributos biológicos, hidrológicos y, en suma, ecológicos de las barrancas de Cuernavaca.

A continuación se analizan los argumentos más relevantes sobre proximidad, en particular los que tuvieron una incidencia legal, así como los papeles que dichos conceptos o referencias han desempeñado en el conflicto o las concertaciones.

El territorio en disputa

En un principio los ejidatarios consideraban que por las características del proyecto perderían la oportunidad de usar dichas tierras en el futuro. Sin embargo, este argumento demostraría tener un precio. Mediante un proceso muy efectivo de negociación por parte del presidente municipal de Cuernavaca, en enero de 2008 se lograría un acuerdo económico por el cual los ejidatarios accederían a rentar sus tierras. A pesar de ello, algunos de los familiares de los ejidatarios no estuvieron de acuerdo y organizaron un grupo de inconformes, el cual conformó parte fundamental del movimiento opositor (*Esto,* 2008).

El papel de los académicos

Un grupo de investigadores del CRIM-UNAM llevaba tiempo haciendo investigación en la zona y, en consecuencia, contaba con mucha información sobre las características biológicas y ambientales del sitio. Asimismo, durante el foro científico convocaron a un conjunto de especialistas, quienes ahondaron acerca de los aspectos hidrológicos e institucionales que hacían sumamente riesgoso el relleno sanitario en Loma de Mejía. Los académicos también hicieron diversas presentaciones en foros, donde enfatizaron la incapacidad de las instituciones para compensar a las comunidades afectadas en caso de presentarse alguna contingencia. Con esto articularon rápidamente el argumento de que el relleno sanitario no era viable técnica ni legalmente en este territorio.

Otro de sus argumentos era que la zona se encontraba dentro de un área natural protegida establecida a principios del siglo XX; aunque bien, esto era difícil de sostener ya que dicha área abarcaba casi toda la ciudad de Cuernavaca. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), en voz de su presidente, respondió vía correo electrónico que dicha área ya no era considerada área de protección forestal y que su definición se encontraba en un "limbo jurídico" (entrevista con académico del CRIM, realizada en 2008).

Los vecinos: Temixco y Lomas de Atzingo

Los habitantes del municipio vecino, al ser usuarios de la cuenca hidrológica, preveían la posibilidad de ser altamente afectados en caso de algún accidente o filtración en los mantos acuíferos. Cabe resaltar que los habitantes del municipio de Temixco también habían sido afectados por el tiradero a cielo abierto de Tetlama, por lo que no sorprende que tuvieran la capacidad y experiencia para bloquear los accesos a Loma de Mejía. Incluso el presidente municipal de Temixco se distanció políticamente del gobierno de Cuernavaca y ordenó la construcción de su propio sitio de disposición final de residuos.

Por otro lado, los vecinos de la zona residencial de Lomas de Atzingo en Cuernavaca temían que, debido a la falta de planeación, las nuevas rutas de acceso y el continuo paso de vehículos pesados por sus colonias pusieran en riesgo sus propiedades. Debe señalarse que la avenida Subida a Chalma era el único camino de acceso a esta colonia y que para ese entonces ya tenía una pesada carga vehicular. El planteamiento de que los caminos con dirección a Loma de Mejía tomaran esa ruta motivó la movilización de estos residentes. Ellos acusaron al gobierno municipal de no haberlos consultado y de no haber realizado un estudio de impacto vial. Si bien muchos de los vecinos no se oponían al relleno sanitario, sí rechazaban rotundamente que su territorio se convirtiera en el paso

de la basura de Cuernavaca. Este grupo elaboró varios panfletos para hacer visibles sus preocupaciones.

Gobiernos estatal, municipal y PASA

Con base en una entrevista con un funcionario estatal se pudo inferir que para los actores gubernamentales y para la empresa PASA la urgencia y pertinencia de instalar en Loma de Mejía el relleno sanitario respondía, entre otras cosas, a que en Cuernavaca no existía otro sitio que tuviera las características que requería el relleno sanitario que ofrecía la empresa. Desde su posición sostenían que los dueños de la tierra no tenían interés en usarlo para actividades productivas y que existía la posibilidad de negociar con ellos un acuerdo económico favorable para las tres partes. Además, afirmaban que esta instalación tenía la capacidad para recibir los residuos de la capital y convertirse en un sitio de disposición de los desechos a escala regional. Finalmente, el hecho de que el terreno se encontrara muy cercano a Cuernavaca y contara con los accesos necesarios para reducir los costos de transporte representaba un esquema favorable para el establecimiento del relleno sanitario en dicho sitio (entrevista con funcionario estatal realizada en 2007).

Como se ha mostrado, las referencias territoriales desempeñaron un papel clave en el conflicto. Cada actor construyó argumentos de proximidad que reflejan el interés, oportunidades, beneficios y riesgos que representaba el uso del territorio con un fin específico. El peso de los argumentos influyó directamente tanto en las decisiones como en las posibilidades de llegar a acuerdos o sumarse a la oposición del uso de Loma de Mejía. Cabe resaltar la labor de los académicos, quienes llevaron liderazgo en el movimiento opositor al articular la discusión sobre el uso y protección del territorio.

Dimensiones jurídicas: modalidades de actualización local del derecho

En esta sección el derecho es visto como recurso, un marco de referencia y una herramienta que definió las líneas de acción para la gestión de residuos de la ciudad de Cuernavaca durante los últimos diez años. Asimismo, influyó en la evolución de acciones legales, permitió reivindicar conceptos de justicia y dio lugar a referencias externas, como los científicos y sus interpretaciones sobre los estatutos técnicos u organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Se encontró que al "juridizar" los acuerdos o los conflictos, los actores no sólo alcanzaron ciertos resultados, sino que también los procesos mismos los llevaron a transformar su visión sobre el régimen legal.

En un principio, el movimiento opositor al tiradero de Tetlama reclamó su derecho a la salud y, de acuerdo con los cambios recientes a la Constitución, a un medio ambiente sano. Sin embargo, en tanto que estos reclamos no estaban materializados en leyes, reglamentos o planes locales, y ante la ausencia de un sitio adecuado para establecer el sitio de disposición, era difícil que el gobierno estatal hiciera efectivas las demandas de los habitantes.

Con la publicación de la LGPGIR en 2003 y la creación de los ordenamientos locales sobre gestión de residuos, surgió un nuevo discurso entre los opositores. Ellos, al contar con nuevas argumentaciones legales, pretendieron hacer más efectivas sus acciones de resistencia. Sin embargo, dada la urgencia de su situación, no consideraron que acudir a instancias legales agilizaría el proceso, por lo que decidieron llevar a cabo a acciones directas. Los bloqueos físicos a Tetlama y la exhibición pública de los compromisos del gobierno estatal fueron acciones mediante las cuales estarían "haciendo justicia por cuenta propia".

Por su lado, la resistencia de los campesinos de Anenecuilco fue por la vía política. Públicamente comprometieron al gobernador Estrada Cajigal a firmar un acuerdo para no instalar el relleno sa-

nitario en sus terrenos, con la amenaza de que realizarían acciones colectivas más ofensivas.

La concesión de los servicios para el manejo de los residuos en los municipios no ha sido una opción siempre viable en México. Esto se ha debido, entre otras cosas, a: *1)* las restricciones políticas que ejercen los sindicatos de trabajadores de limpia, los cuales tradicionalmente han obtenido numerosos beneficios por operar en un esquema *quasiconcesionado*, y *2)* la corta duración de los gobiernos locales (García del Castillo, 2001). Sin embargo, y dada la emergencia sanitaria y política de limpiar lo antes posible la ciudad de Cuernavaca, el gobierno municipal decidió establecer un proceso de licitación para otorgar el título de concesión a una empresa privada. Esto recibió gran apoyo y legitimidad que permitió la reducción de riesgos de movilizaciones por parte de los trabajadores.

La empresa PASA consiguió la concesión en abril de 2007, cuya duración fue de veinte años. De esta manera obtuvo la certeza jurídica para llevar a cabo una inversión onerosa en un contexto poco favorecedor, como son los tiempos electorales en México. El hecho de que los gobiernos municipales tengan una duración de tres años desincentiva al sector privado a invertir en proyectos de largo plazo, pues frecuentemente las nuevas administraciones no tienen la capacidad de darle seguimiento a las políticas de sus antecesores, o sencillamente buscan desacreditar la trayectoria de su predecesor.

A la postre este escenario se hizo real en Cuernavaca, ya que PASA se encuentra en un proceso largo de litigio, en donde reclama al municipio de Cuernavaca la terminación de la concesión que adquirió durante una administración municipal anterior. En un primer momento el poder judicial federal le dio la razón a la empresa, sin embargo, posteriormente, ante la posibilidad de llevar a Cuernavaca a una nueva crisis sanitaria, le otorgó al gobierno municipal el poder de instrumentar su propio sistema de limpia, a pesar de la concesión. Los litigios continuaban en 2012 y los costos por los enfrentamientos legales causaron grandes pérdidas tanto a PASA como al Ayuntamiento de Cuernavaca.

La consulta pública

De acuerdo con el título de concesión, además de los servicios de recolección y de transporte PASA estaba encargada de establecer y operar el sitio de disposición final. Para ello la legislación local le obligaba a realizar, por medio de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), un estudio de impacto ambiental. También, a demanda de los interesados, la empresa junto con el gobierno municipal tenía que realizar un proceso de consulta pública para dar a conocer tanto la manifestación de impacto ambiental como la viabilidad social del proyecto, según lo marca la legislación federal.

De esa forma la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA) informó que el 16 de agosto de 2007 había recibido por parte de la empresa PASA Cuernavaca, S.A. de C.V., la documentación con la cual quedaría integrado el expediente correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto denominado Diseño, Construcción, y Operación de un Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Municipales Generados en el Municipio de Cuernavaca, Morelos. Asimismo, la CEAMA informó a PASA que, de acuerdo con la legislación ambiental estatal, contaba con un plazo de cinco días para publicar un extracto del proyecto en algún medio de comunicación de amplia circulación en la entidad.

Paralelamente inició el proceso de consulta pública, el cual constó de tres fases. La primera fue la publicación del extracto de la MIA del proyecto el 17 de agosto de 2007. La segunda fue una reunión pública de información el 27 de agosto, convocada por CEAMA en coordinación con el Ayuntamiento de Cuernavaca y la empresa PASA; esto implicó que la ciudadanía contara con 10 días naturales para hacer la revisión del extracto de la MIA. La tercera fase consistió con un periodo de 20 días para la entrega de opiniones y propuestas, las cuales debían entregarse por escrito antes del 6 de septiembre en la CEAMA. En México, el único mecanismo que existe para conocer la manera en que se han incorporado o no las propuestas u objeciones a los proyectos es el veredicto final de la autoridad, el cual, cabe resaltar, no está sujeto a discusión pública.

Durante la reunión pública de información la CEAMA indicó que el objetivo principal era que la sociedad participara y aclarara sus dudas. Sin embargo, al mismo tiempo señaló que la reunión era meramente informativa y que mediante la tercera fase del proceso de consulta pública se recibirían por escrito las diversas posturas. Un comité técnico-científico fue el encargado de evaluar la pertinencia de integrarlas o no en la decisión final.

En esta reunión asistieron más de 100 representantes de distintas organizaciones, algunas académicas como la UAEM, CRIM-UNAM, UMED, así como habitantes de Temixco, Huitzilac, Villa de las Flores, Pueblo Viejo, Ayudantía de San Antón, Delegación Rubén Jaramillo, ENAH-Cuernavaca, Comité de vigilancia de San Antón, grupos ambientalistas y público en general. Los participantes tuvieron la oportunidad de externar sus opiniones, sugerencias y dudas sobre el proyecto del relleno sanitario. Por su parte, las autoridades resaltaron las características y diferencias entre rellenos sanitarios y tiraderos de basura. Además, la empresa y académicos de la UAEM aportaron datos técnicos sobre las acciones a emprender como medidas de mitigación de las afectaciones ambientales detectadas por el desarrollo y ejecución del proyecto.

Ante las incertidumbres y dudas de algunos académicos de Morelos durante la reunión pública, el presidente municipal de Cuernavaca, Jesús Giles, se comprometió a tener en cuenta la opinión de la ciudadanía, particularmente de la comunidad de San Antón. Además, frente al doctor Óscar Dorado del Comité Técnico Científico y ambientalistas, aseguró que se integrarían a dicho comité tres investigadores propuestos por la comunidad de San Antón con el objetivo de coadyuvar en la evaluación de factibilidad de la MIA del relleno sanitario en Loma Mejía; no obstante, esto no se cumplió. En consecuencia, los habitantes de San Antón solicitaron a investigadores del CRIM que participaran realizando un análisis y emitiendo observaciones a la MIA producida por el comité técnico-científico. En este contexto, el CRIM-UNAM realizó el 4 de septiembre de 2007 el Foro de Científicos e Ingenieros para analizar la Manifestación de Impacto Ambiental y Factibilidad de

la Construcción del Relleno Sanitario en Loma Mejía, al cual asistieron más de 20 expertos en el tema pertenecientes a varias entidades académicas y organizaciones profesionales.

Para el 10 de septiembre, diez días después de la realización de la reunión informativa y cuatro después del plazo establecido para recibir por escrito las observaciones, las autoridades anunciaron la autorización del proyecto. Quienes cuestionaron el proyecto durante la consulta pública pusieron en duda la neutralidad de la autoridad, estableciendo que dicha reunión sólo había sido para la presentación de un proyecto previamente autorizado, a pesar de las opiniones adversas de la ciudadanía (entrevista con informante anónimo, realizada el 12 de agosto de 2010 en Cuernavaca, Morelos).

Así, la consulta pública se limitó a fungir como una herramienta de información. De acuerdo con la legislación, los resultados de la consulta no tienen carácter vinculante y, en el mejor de los casos, sólo sirven para incluir algunas observaciones importantes en el proyecto original. El limitado alcance de la consulta dio lugar a una serie de eventos que evidenciaron las irregularidades de los resultados presentados en el estudio de impacto ambiental y que permitieron que los opositores se articularan y establecieran estrategias de mediano plazo. Asimismo, el hecho de que los investigadores de la UAEM que participaron en la realización del estudio de impacto ambiental se deslindaran de las conclusiones finales del estudio presentado por su coordinador, sentó un precedente importante tanto para el conflicto como para la manera que en el futuro se recibirían los estudios de impacto ambiental en México.

Al no presentarse como un mecanismo de concertación, la consulta pública activó nuevos discursos antagonistas que trascendían la viabilidad social del proyecto. Así, se añadieron cuestionamientos como la posibilidad vial de los accesos al predio y la confiabilidad en las autoridades ambientales.

Derechos de propiedad y derechos humanos

Ante la imposibilidad de acceder al predio por el municipio de Temixco, el ayuntamiento buscó la manera de entrar a Loma de Mejía desde Cuernavaca, pero diversos actores establecieron sus argumentos en contra de esto. Por ejemplo, los representantes legales de Pueblo Viejo reclamaron ante las autoridades judiciales la posesión de partes del predio de Loma de Mejía. Dichas zonas eran claves para facilitar el acceso al sitio y los ejidatarios se negaron a dar el camino a PASA por la posibilidad de que la obra afectara sus terrenos. A su vez, la Asamblea de Bienes Comunales de Santa María Ahuacatitlán decidió impedir el paso a la empresa y a unidades del ayuntamiento de Cuernavaca. Sin embargo, después de varias negociaciones con el presidente municipal de Cuernavaca, la asamblea permitió el paso a los vehículos. Esto trajo consigo que el asunto agrario de Pueblo Viejo perdiera vigencia política, aunque el juicio continuara.

Otro grupo que se opuso al proyecto fue el de los vecinos de una zona acomodada de Cuernavaca. Los habitantes de Lomas de Atzingo reclamaron que no se les hubiera incluido en los estudios de impacto ambiental ni que se analizaran los efectos que el continuo paso de camiones tendría sobre la zona residencial. Incluso, este grupo recibió represalias por parte de la policía de Cuernavaca, la cual detuvo y mantuvo desaparecidos por algunas horas a dos jardineros que ayudaron a sus patrones a colgar mantas en rechazo al paso de los vehículos pesados. Esto obviamente activó la intervención de grupos de derechos humanos, quienes denunciaron la acción gubernamental. A partir de este momento inició una nueva etapa en la cual se amplió el espectro del asunto público y se integraron nuevos actores y debates.

La actuación del nuevo gobierno municipal (2009-2012)

Una estrategia exitosa del PRI fue formalizar legalmente la promesa de cerrar el relleno sanitario de Loma de Mejía. Dicho partido ganó la elección y, pese a que como representantes del gobierno municipal no tenían facultades legales para clausurar y prohibir el uso del relleno sanitario, logró revocar el contrato de concesión entre el Ayuntamiento y la empresa privada. Sin embargo, la terminación del contrato no canceló los permisos estatales y federales con los que contaba la empresa, de tal suerte que en enero de 2012 tanto la empresa como el relleno seguían operando por medio de contratos privados.

El uso del derecho como recurso no siempre tiene los resultados esperados por los actores involucrados, de ahí que éste sea utilizado como una herramienta para orientar estrategias tanto por los proponentes como por los opositores. Si bien el contexto legal favorecía a PASA por contar con cada uno de los permisos necesarios para operar, los tribunales federales beneficiaron al gobierno municipal por razones del bien colectivo. Garantizar el acceso equitativo a los servicios de limpia era una prioridad que se anteponía al interés privado de la empresa.

La discusión entre científicos y autoridades sobre las normas técnicas ambientales también mostró que incluso los instrumentos técnicos de la legislación están sujetos a interpretación. En este caso se pudo observar que la apreciación sobre la norma técnica privilegiada fue la de la autoridad.

La incertidumbre en los compromisos ofrecidos por las autoridades, la diversidad de interpretaciones de las leyes y normas y la ausencia de mecanismos de resolución de controversias llevó a que los opositores decidieran ejercer sus derechos fuera de la vía legal. Si bien explotaron las rutas judiciales de manera marginal, sus principales acciones estuvieron destinadas a realizar manifestaciones políticas de resistencia y movilización colectivas. A la postre dichas acciones influyeron de manera importante en la rescisión del contrato entre PASA y el municipio de Cuernavaca,

pero en primera instancia no fueron efectivas para impedir la construcción del relleno sanitario ni para conseguir que se girara una instrucción legal para clausurar y sanear el sitio.

Conclusión

Este estudio de caso muestra que la gestión de los residuos en México depende de variables en situaciones de conflicto que van más allá de asuntos puramente técnicos. El nivel de certidumbre legal con el que cuentan los organismos privados para invertir en el manejo de los residuos en el plano local, las herramientas de planeación gubernamental, así como los procesos de concertación, influyen de manera importante en la viabilidad social de los proyectos.

En la primera parte del capítulo se mostró que las referencias territoriales cumplen un papel específico en los conflictos. Cada actor construye argumentos de proximidad que reflejan el interés, oportunidades, beneficios o riesgos que representan el uso o la historia del territorio en relación con un grupo específico. El peso que aquéllas tuvieron para el caso de Cuernavaca influyó directamente en la toma de decisiones, así como en la elección de los actores por buscar vías de acuerdo o unirse a la oposición respecto al uso que pretendía darle la autoridad a Loma de Mejía.

Asimismo, se observó que, en el caso de Morelos, los conflictos relacionados con los residuos se han extendido por más de una década, y que la participación de una amplia diversidad de actores ha generado un asunto muy complejo. A la postre, se mostró que estos conflictos extendidos e irresueltos no han producido ganadores, ni han logrado los acuerdos mínimos para que disminuyan los problemas ambientales y sanitarios de un manejo inadecuado de los residuos. Al contrario, los costos legales, sociales, económicos y ambientales son enormes y todos los actores involucrados se convierten en perdedores.

Por medio de esta investigación, también se ha encontrado que, aunados a pérdidas cuantiosas, los conflictos establecen preceden-

tes que reducen la capacidad de Estado para intervenir en la generación de acuerdos que conlleven un adecuado manejo de los residuos. Mediante el análisis de la dimensión jurídica, se reveló que, en muchas ocasiones, ante un contexto de incertidumbre legal y de falta de credibilidad en las autoridades, el uso del derecho es marginal. Ante ello, los actores recurren a aquél como una herramienta para orientar estrategias principalmente relacionadas con manifestaciones políticas de resistencia y de movilización colectiva. Como se analizó, la falta de negociación y la consideración de la viabilidad social de propuestas devienen en mayores pérdidas sociales que ganancias.

La decisión de establecer el relleno sanitario en Loma de Mejía se hizo en un clima ríspido por los antecedentes en Tetlama y la crisis sanitaria en Cuernavaca. Durante el tiempo que las autoridades se tomaron para hacer cambios sustanciales al proyecto, se articuló una serie de actores con capacidad de incidencia en Morelos. El conflicto presenta distintas etapas y cada una se produce por diferentes decisiones; sin embargo, dos de las constantes en el proceso fueron el desinterés por tener en cuenta a los opositores y la incertidumbre sobre la interpretación de la normatividad técnica.

Al final, los opositores no quitaron el dedo del renglón y lograron que en 2011 se minimizara el uso del relleno sanitario. Si bien el conflicto persistía en 2012, ya se trataba de una serie de litigios entre el Ayuntamiento de Cuernavaca y PASA. Dado el contexto legal y el apoyo del gobierno federal, son pocas las posibilidades de clausurar Loma de Mejía. Además, debe tenerse en cuenta que en ese año seguía pendiente el adeudo del Ayuntamiento con la empresa, con lo cual las autoridades y la sociedad fueron poco a poco tomando conciencia de que una gestión inadecuada de los residuos conlleva importantes costos financieros y políticos.[7]

[7] Hasta el cierre de 2015 no se encontró información sobre el resultado de los procesos judiciales entre el municipio y la empresa PASA, los cuales habrían de ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tras una serie de infructuosos acercamientos entre las partes para acordar una indemnización.

Referencias bibliográficas

Bustillos, I., J. C. Carrillo, O. Castillo, D. Marín y T. Severino (2005), *Situación de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina, 2004-2005*, La iniciativa de Acceso en América Latina. Disponible en <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Situaci%C3%B3n%20del%20Acceso.pdf>.

Chalmeros (2008), *Carta de investigadores de la UAEM respecto al relleno sanitario de Loma de Mejía,* 16 de octubre. Disponible en <http://chalmeros.blogspot.mx/2008/09/carta-de-investigadores-de-la-uaem.html>.

Comunicado Plantón Loma de Mejía (2008), *Pobladores de la Colonia "Loma de Mejía" Toman el Palacio Municipal de Cuernavaca,* 31 de julio. Disponible en <http://mexico.indymedia.org/spip.php?article9>.

Cortinas de Nava, C. (2010), "Avances y retos en la gestión integral de residuos: el generador es la clave y la responsabilidad compartida la solución", presentada en el Taller de Gestión de Residuos Municipales 2010, Querétaro, México. Disponible en <http://www.ourco.org.mx/presentaciones/Presentacion4.pdf>.

Esto (2008), "Santa María, la única opción para acceder al predio Loma de Mejía", *Esto*, Cuernavaca Morelos, 27 de marzo. Disponible en <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n641799.htm>.

FCCT (Foro Consultivo Científico y Tecnológico) (2008), ¿Qué es el Foro Consultivo? Disponible en <http://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT3/index.php/que-es-el-foro-consultivo>.

FCCT (s/f), Seminario Rellenos Sanitarios: el caso de Loma de Mejía. Disponible en <http://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT3/index.php/agenda/apropiacion-social-del-conocimiento/87-seminario-rellenos-sanitarios-el-caso-de-loma-de-mejia>.

Gaceta Municipal Cuernavaca. Ayuntamiento 2009-2012 (2009-2010), *Gaceta Municipal Cuernavaca,* año 1, núm. 1, noviembre-diciembre-enero. Disponible en <http://www.cuernavaca.gob.mx/transparencia/documentos/juridico/gaceta_01.pdf>.

García Barrios, R. (2007), *Observaciones a la manifestación de impacto ambiental del proyecto de Relleno Sanitario de Loma de Mejía* (MIA-RSLM), *Ejido de San Antonio,* Cuernavaca. Disponible en <https://groups.google.com/forum/#!msg/redmorelos/OMOi8FO-nXU/UG4vatgPiTcJ>.

Después de 2012 el servicio de recolección de los residuos sólidos urbanos en Cuernavaca estuvo a cargo de la empresa Sistema Integral de Recolección (Sirec), con el cual dejó de prestar este servicio en abril de 2016, por un adeudo de 80 millones de pesos.

García del Castillo, R. (2001), "Urban infrastructure: The situation of states and municipalities. An overview", *Documento de Trabajo,* núm. 43, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Disponible en <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3554>.

Gurza Gómez Palacio, A. L. (2003), *Política de manejo de desechos sólidos municipales de áreas naturales protegidas de la península de Baja California*, México, Instituto Nacional de Ecología.

Gutiérrez Avedoy, V. J. (2006), *Diagnóstico básico para la gestión integral de residuos*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.

La Jornada (2008), "Intentan morelenses impedir construcción de relleno sanitario", *La Jornada*, Temixco, Morelos, 13 de enero. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/13/index.php?section=estados&article=030n1est>.

Proceso (2001), Deterioro de 17 años que las autoridades ignoraron, *Proceso*, México, 21 de julio. Disponible en <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=186060>.

2
LA SIMULACIÓN DEL DEBATE
EL INTENTO DE CONSTRUCCIÓN DE UN INCINERADOR Y CENTRO DE RECICLAJE EN EL DISTRITO FEDERAL

Jade Latargère

A principios del 2008 la Ciudad de México, que produce alrededor de 12 000 toneladas de desechos al día,[1] enfrentó una seria crisis. El Bordo Poniente, relleno sanitario que recibía 81% de los desechos de la ciudad, debía dejar de operar en julio de 2008. En este contexto de emergencia, el gobierno de la Ciudad de México anunció su proyecto de construir un Centro Integral de Reciclado y Energía (CIRE) en la Sierra de Santa Catarina de la Delegación Tláhuac, que correspondería a la primera etapa de un plan integral de gestión de residuos sólidos que contemplaba la construcción de varios CIRE. El proyecto pretendía estar a la vanguardia en materia de disposición de residuos sólidos, al proponer un manejo diferenciado de los desechos según el tipo de material y residuo (Carra y Cossu, 1990): los residuos que podían ser reciclados debían ser separados y recuperados; los materiales que podían ser convertidos en fuentes de energía debían ser tratados térmicamente (incinerados) para producir energía eléctrica. Al final, sólo los residuos no aprovechables debían ser mandados a un relleno sanitario para ser enterrados.

[1] Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal (2013).

Varios trabajos académicos han puesto de relieve el complejo entramado de relaciones sociales que enmarca la gestión de los desechos en la Ciudad de México, desde la recolección de basura en las calles hasta su disposición en los rellenos sanitarios (Castillo, 1983, 1991). Estos estudios subrayan que la adopción de modernas tecnologías para manejar los residuos sólidos resulta conflictiva y difícil en esta ciudad debido a las relaciones políticas y económicas informales que rigen la gestión de los desechos (Castillo, 1991; Severini, 1995). El estudio del conflicto generado por la construcción del CIRE en Tláhuac resulta especialmente interesante en este contexto, ya que evidencia un deslizamiento de la problemática social hacia la problemática ambiental en la gestión de los residuos tanto del lado de los promotores del proyecto como de sus oponentes.

Cuando el gobierno de la Ciudad de México pretendió instaurar un sistema de recolección separado de los desechos en 2004,[2] su separación quedó restringida a dos categorías (residuos orgánicos y residuos inorgánicos), para evitar que los trabajadores de limpia se quedaran con todos los materiales recuperables, afectando a los pepenadores que sobreviven de la venta de materiales en las estaciones de transferencia y en los rellenos sanitarios (Salgado, 2007). El hecho de que en el caso del CIRE el gobierno de la Ciudad de México haya querido implantar un proyecto de vanguardia tecnológica es, en este sentido, muy novedoso. De igual manera, el hecho de que los opositores al proyecto se hayan focalizado sobre los aspectos técnicos del proyecto, en especial en el uso de un procedimiento de tratamiento térmico, es destacable. Esto evidencia que ya no está vigente la distinción entre países desarrollados, enfocados a la tecnificación del manejo de los residuos, y los países en vías de desarrollo, limitados por la gestión informal de los residuos (Castillo, 1991). De hecho, los argumentos enarbo-

[2] Se trata del "Subprograma de separación en fuente y recolección selectiva", que constituía uno de los ejes rectores del Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Distrito Federal (PGIRS), 2004-2008.

lados por los opositores al CIRE son muy similares a los que encontramos en el movimiento en contra de la incineración en Francia (Rocher, 2008).

Como en los otros contextos nacionales estudiados en este libro, el gobierno de la Ciudad de México impulsó procesos de concertación y participación en diferentes momentos del proyecto. Sin embargo estos procesos no evitaron que estallara un conflicto social que condujo, primero, al bloqueo del proyecto, y después, a su cancelación en octubre de 2009. Nuestra hipótesis es que, en el caso del CIRE, la paradoja entre la existencia de unos procesos de concertación y el bloqueo del proyecto se explica por el hecho de que estamos en un caso de debate simulado en el cual los procesos de participación han sido implantados principalmente con fines estratégicos para dar una legitimidad social al proyecto (Blatrix, 2002). Si bien el gobierno instauró diferentes mecanismos de participación, la población no participó en el proceso de decisión para escoger el lugar donde se construirá el CIRE ni las tecnologías que se utilizan. El proceso de decisión quedó apegado al esquema decidir-anunciar-defender.

En este capítulo, analizaremos los principales aspectos de ese conflicto. En primer lugar, haremos un breve resumen de la historia del proyecto; después se analizarán las dimensiones temporales, estratégicas y espaciales del conflicto.

Breve historia de un proyecto abortado

La Consulta Verde de julio de 2007

En julio del 2007, el gobierno de la Ciudad de México, encabezado por Marcelo Ebrard Casaubón, organizó una novedosa consulta ciudadana que se llamó Consulta Verde, para recoger la opinión de los habitantes de la capital sobre diferentes temas ambientales. Una de las 11 preguntas a la cual los ciudadanos tenían que responder concernía al tema de los residuos sólidos: ¿Estás de acuer-

do en construir en el *D.F. un centro integral para la gestión de los residuos?* El gobierno no mencionaba el lugar donde se pretendía construir el centro. Aproximadamente 300 000 ciudadanos —alrededor de 5% del padrón electoral— participaron en la consulta.

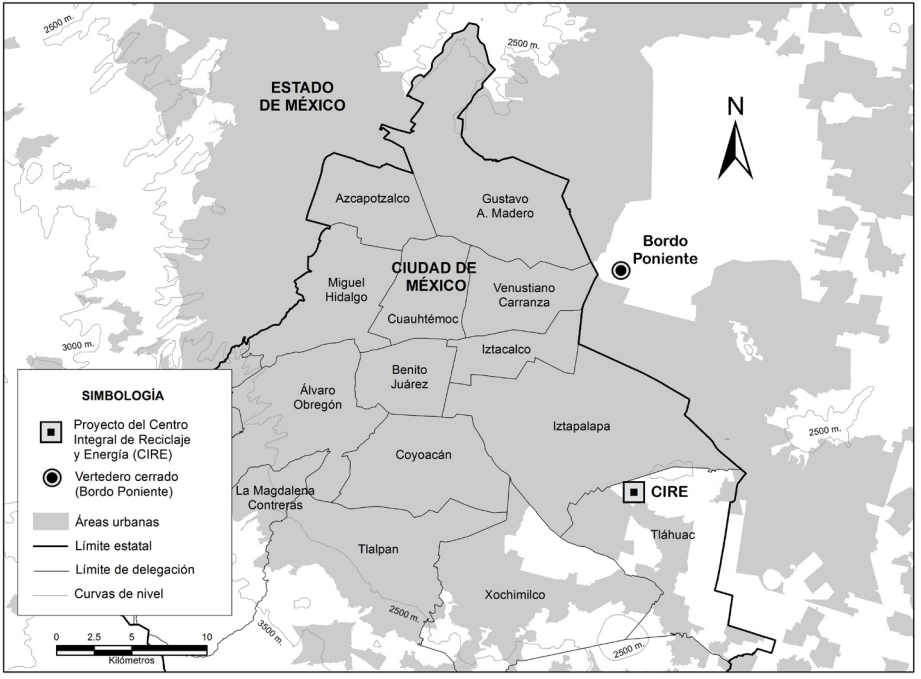
Después de percatarse de los resultados de la consulta, Marcelo Ebrard presentó su Plan Verde, programa que debía ser el eje rector de las políticas de su gobierno en materia ambiental. En la sección correspondiente a los residuos sólidos, el Plan Verde preveía la construcción de un Centro Integral para la Gestión de los Residuos, en 2010.

El anuncio de la construcción del CIRE y las primeras oposiciones (marzo-agosto de 2008)

No es sino hasta marzo de 2008 que las autoridades anunciaron oficialmente que se construiría un Centro Integral de Reciclado y Energía (CIRE). Éste fue presentado como un proyecto novedoso porque se proyectaba utilizar nuevas tecnologías para producir energía eléctrica a partir de los desechos. No dieron información sobre el lugar donde pensaban construir el CIRE, pero el entonces secretario de obras de la Ciudad, Jorge Arganis Díaz, rechazó que el CIRE se construiría en Tláhuac, "como se había dicho".

Sin embargo, en mayo del 2008 el gobierno capitalino presentó ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) una iniciativa para modificar el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac. Esta iniciativa contemplaba la construcción de varias obras, entre éstas la construcción de una nueva línea del Metro, una academia de policía, una cárcel y el CIRE en la Sierra de Santa Catarina. Mientras las autoridades intentaban convencer a los diputados locales de aprobar el nuevo Programa de Desarrollo Urbano, un grupo de ejidatarios del pueblo de San Francisco Tlaltenco agrupados en una organización llamada Frente de Pueblos del Anáhuac, manifestó su oposición al proyecto argumentando que el CIRE se construiría en terrenos agrícolas que servían a la

Mapa 1. El proyecto del CIRE en Tláhuac



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, de El Colegio de México, con base en INEGI, SRTM/NASA.

recarga del acuífero. El Frente de Pueblos del Anáhuac[3] organizó varias asambleas y manifestaciones para evitar que la Asamblea votara a favor del cambio de uso de suelo propuesto por el gobierno. Sin embargo, el 29 de agosto de 2008 la Asamblea aprobó el nuevo Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac, permitiendo así al gobierno empezar con la construcción del CIRE.

Problemas en todos los frentes (septiembre de 2008-agosto de 2009)

Parecía que una vez aprobado el nuevo Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac la construcción del CIRE sería una tarea fácil, pero algunos días después de la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano el secretario de Obras del D.F., Jorge Arganis Díaz, declaró ante la prensa que el CIRE empezaría a funcionar "dentro de dos años". Primero, el gobierno tenía que adquirir 200 hectáreas de tierra, pero "la compra de los terrenos ya estaba apalabrada". Después, la licitación de la obra se publicaría dentro de pocos meses, en cuanto se hubiera firmado el contrato con los dueños de los terrenos. Por último, una vez seleccionada la empresa responsable de la obra, la construcción del CIRE tardaría solamente 20 meses.

Sin embargo, no pasó como lo habían planeado las autoridades. Durante los meses siguientes la construcción del CIRE fue aplazada una y otra vez. Primero, porque el gobierno nunca logró comprar las 200 hectáreas de tierra que necesitaba. Aunque "la compra de los terrenos ya estaba apalabrada", en marzo de 2009 un grupo de ejidatarios, dueños de los terrenos que se encontraban entre San Francisco Tlaltenco y Santa Catarina, seguía negándose a vender. Más tarde aparecieron también otros obstáculos: la crisis financiera mundial, que de acuerdo con las declaraciones de Jorge Arganis "ponía en peligro la licitación pública internacional del proyecto y la construcción del CIRE"; la oposición de la comunidad científica

[3] En adelante usaremos la abreviación FPA para designar el Frente de Pueblos del Anáhuac.

y de varias organizaciones ambientales, que ponían en duda los fundamentos técnicos de un proyecto, que se centraba en la incineración masiva de los residuos y amenazaba con urbanizar uno de los últimos espacios agrícolas de la ciudad, y por último, una importante hostilidad ciudadana.

La cancelación del proyecto (septiembre-noviembre de 2009)

El gobierno anunció la cancelación del CIRE el 8 de octubre de 2009, durante la comparecencia del nuevo secretario de Obras, Fernando Aboitiz, ante la ALDF. Las razones de la cancelación del proyecto no resultaron muy claras: mientras Fernando Aboitiz habló de la oposición de los habitantes de Tláhuac, la secretaria del Medio Ambiente local, Martha Delgado, remitió por su lado a "las normas legales mexicanas que hacen imposible la construcción de un centro de manejo de residuos sólidos en la Ciudad de México". Por su parte, otros funcionarios alegaron que el gobierno no tenía los recursos financieros para realizar el proyecto.

En el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos 2009-2014, publicado el 4 de noviembre 2009 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, se establece que "el mejor sitio para gestionar los residuos sigue siendo el Bordo Poniente, ya que las características que un sitio de disposición final debe cumplir son tan exigentes que hacen casi imposible encontrar terrenos que cumplan con lo establecido en la NOM-083-Semarnat-2003", además de que "existe el peligro de que por situaciones políticas coyunturales se estimule entre la población la animadversión por la recepción de los residuos sólidos del D.F. y por el paso de grandes cantidades de camiones de gran tamaño". Así, en noviembre del 2009 la construcción del CIRE en Tláhuac quedó definitivamente cancelada.

Dimensiones temporales

La importancia de la urgencia en el proyecto del CIRE

El proyecto de construcción del CIRE se desarrolla en un contexto de crisis. En septiembre de 2004, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) estableció que el Bordo Poniente —el principal relleno sanitario del D.F. que recibe diariamente cerca de 12 000 toneladas de residuos— debía dejar de operar el 31 de julio de 2008. Ante la próxima clausura del Bordo Poniente, el gobierno de Marcelo Ebrard estaba emplazado en proponer alguna solución, y anunció, a sólo algunos meses de la fecha límite del 31 de julio de 2008, su proyecto de construir un CIRE en Tláhuac. Aunque este centro no resolvía por sí solo el problema de los residuos que generaba la ciudad, pues sólo podía tratar un cuarto del volumen de residuos que producía, el gobierno se comprometió a construir posteriormente otros tres CIRE, una red que debía permitir manejar la totalidad de los residuos de la ciudad.

La urgencia de encontrar una alternativa donde disponer los residuos de la ciudad ayudó al gobierno de Marcelo Ebrard para que la ALDF aprobara el nuevo Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac. No obstante, el proyecto del CIRE, que constituía una solución de emergencia ante el cierre del Bordo Poniente, tuvo el efecto paradójico de prolongar la vida del Bordo Poniente. Argumentando que un proyecto como el CIRE era más ventajoso que un relleno sanitario clásico, pero que se requería por lo menos dos años de construcción, las autoridades locales lograron aplazar dos veces la fecha del cierre del Bordo Poniente: primero, mediante un convenio con la Semarnat que les permitió seguir utilizando el Bordo Poniente hasta el 15 de enero de 2009 (*Gaceta Oficial* GOF, 22 de noviembre de 2010), y después, mediante una suspensión provisional otorgada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Durante la conferencia de prensa del 14 de enero de 2009, la secretaria de Medio Ambiente, Martha Delgado, enfatizó que era necesario prolongar la vida del Bordo

Poniente para proponer una solución novedosa al problema de los residuos sólidos.

> Nos debe preocupar cómo resolver el tema de los residuos con un programa de vanguardia, con tecnología de punta [...]. Estas otras tecnologías y soluciones requieren de proyectos ejecutivos muy complejos, no se pueden hacer de un día para otro, se tienen que hacer muchas consideraciones técnicas, ambientales, de operación y financieras para operar infraestructura de esta naturaleza.

Anunciado en un contexto de crisis, el proyecto del CIRE tuvo el efecto paradójico de permitir que las autoridades salieran de la situación de emergencia en que se encontraban, ya que se pudo seguir enterrando los desechos de la ciudad en el Bordo Poniente hasta diciembre de 2011.

Promover un proyecto novedoso

El vocabulario utilizado para nombrar las instalaciones donde se tratan o depositan los desechos ha evolucionado a lo largo de los años. Esta evolución léxica refleja la evolución reglamentaria de los textos que rigen este tipo de instalaciones, pero se encuentra legitimada por la existencia de algunos cambios tecnológicos. La NOM-083-Semarnat-2003, que indica las especificaciones de protección ambiental para la construcción de los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos, reserva el término de "relleno sanitario" a las obras de infraestructura que involucran métodos y obras de ingeniería para la disposición final de los residuos sólidos urbanos. Un "relleno sanitario" no tiene entonces el mismo significado que un "tiradero", lugar ubicado en las afueras de las ciudades, donde se entierran los desechos prácticamente sin ningún tratamiento (Bernache, 2006). Un cambio de vocabulario permite establecer una distinción entre las tecnologías anticuadas de manejo de desechos y, por ende, nocivas para la protección del medio ambiente, de las nuevas tecnologías, de manejo más respetuoso

para el entorno. La elección del vocabulario resulta entonces un elemento estratégico para las autoridades que buscan establecer un nuevo sitio de disposición final, como lo sugieren algunas recomendaciones que buscan mejorar la eficiencia de los gobiernos en este campo (Carra y Cossu, 1990).

Es por eso que el hecho de que el gobierno de la Ciudad de México haya decidido nombrar a su instalación Centro Integral de Reciclado y Energía no puede ser considerado como fortuito. Esta elección tiene dos ventajas para el gobierno: por un lado, confunde a la opinión al enfatizar que se trata de un centro de reciclado, cuando las entrevistas realizadas con los funcionarios a cargo del proyecto han evidenciado que se contemplaba la construcción de una cámara de combustión en el sitio para gasificar los residuos (procedimiento emparentado con la incineración) y generar electricidad. En otras palabras, el gobierno evitó intencionalmente el uso del término incineración, que tiene connotaciones negativas, y lo sustituyó por el término más neutro de Energía, con el fin de desactivar el conflicto.

Por otra parte, el uso del término Centro Integral de Reciclado y Energía, que no existía en México, además de colocar el proyecto gubernamental en ruptura con el pasado, impide que se le atribuyan las connotaciones negativas que tienen los tiraderos y los rellenos sanitarios. Lo cierto es que dicho término se encuentra legitimado de alguna manera por los fundamentos técnicos del proyecto. El funcionario a cargo del mismo nos explicó que el CIRE no podía ser asimilado a un tiradero, ya que ningún desecho sería enterrado en el sitio. Los desechos que no podían ser reciclados o transformados en energía debían ser mandados a un relleno en el Estado de México. Se trataba, por lo tanto, de un centro de reciclado y no de un relleno. Sin embargo, el término en sí mismo vuelve inútil estas explicaciones, al imposibilitar cualquier referencia válida al pasado.

Un conflicto relativamente corto

El conflicto generado por la construcción del CIRE fue muy corto y, sobre todo, claramente delimitado en el tiempo. Aunque el primer acto público de oposición al CIRE ocurrió en octubre de 2007, cuando un grupo de vecinos del pueblo de San Francisco Tlaltenco realizó una asamblea en el atrio de la iglesia de Mazatepec para exigir información sobre el proyecto,[4] fue en febrero del 2008 cuando empezó el proceso de consulta del Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac (*Gaceta* GOF, 30 de enero de 2008), que el conflicto verdaderamente estalla. En ese momento un grupo de habitantes de la Delegación Tláhuac formó el Frente de Pueblos del Anáhuac para frenar los proyectos que el gobierno pretendía implantar en la Delegación. Estos vecinos realizaron diferentes acciones para evitar que la ALDF aprobara los cambios de uso de suelo propuestos por el gobierno, entre las que se encontraron manifestaciones, algunas asambleas informativas, varias conferencias, protestas ante la ALDF, reuniones con los diputados locales, las cuales no cumplieron su propósito, ya que la ALDF aprobó la iniciativa de modificación del PPDU de Tláhuac en agosto de 2008. A partir de este momento, los opositores al proyecto multiplicaron e intensificaron sus acciones de protesta, y organizaron manifestaciones de mayor alcance. Sus acciones continuaron hasta que el secretario de Obras de la Ciudad, Fernando Aboitiz, anunció la cancelación del proyecto a principios del mes de octubre de 2009.

El hecho de que el conflicto provocado por la construcción del CIRE haya sido muy corto en comparación con los otros casos de estudio analizados en este libro se explica principalmente porque las autoridades renunciaron muy rápidamente al proyecto. Ahora bien, aunque las autoridades hablaban de construir el CIRE en dos años, es poco creíble que no esperaran ningún contratiempo. Muchos estudios han evidenciado que la construcción de nuevas

[4] De acuerdo con el FPA, esta asamblea fue violentamente reprimida por la policía.

instalaciones de disposición de desechos, ya sea que se trate de un incinerador o de un relleno sanitario, es un proceso largo, sobre todo cuando el proyecto se efectúa en un territorio donde no existen este tipo de infraestructuras (Melé, 2008; Mtibaa, Mery y Torre, 2009). ¿Por qué entonces el gobierno de la Ciudad de México renunció tan rápidamente a un proyecto que requirió varios años de estudio y para el cual solicitó la colaboración de los mejores expertos extranjeros? Podemos plantear la hipótesis de que la cercanía de las elecciones creaba un contexto desfavorable a la implantación del proyecto.

Un contexto desfavorable

La implementación del proyecto del CIRE se llevó a cabo en un contexto adverso marcado por la crisis económica, las elecciones municipales de 2009 y la realización de otros grandes proyectos de infraestructura. Estos factores complicaron el trabajo de las autoridades y motivaron al gobierno a abandonar el proyecto del CIRE, como lo admitieron los funcionarios a cargo del mismo.

Uno de los factores que más frenó la construcción del CIRE fueron las elecciones municipales de julio de 2009. Cuando el gobierno hizo pública su intención de construir el CIRE en Tláhuac en marzo de 2008, varios integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) competían por la candidatura a jefe delegacional de Tláhuac. Los candidatos utilizaron el CIRE para construir su campaña electoral y ganarse la simpatía de los habitantes de la Delegación. Rubén Escamilla defendía el proyecto, argumentando en reuniones públicas que el CIRE atraería inversiones y permitiría crear numerosos empleos; pero el otro candidato, Edy Ortiz Piña, alegaba, en cambio, que el CIRE sería dañino para la región, que los procedimientos de incineración generaban emisiones muy peligrosas para la salud y el entorno, y que la Delegación Tláhuac se convertiría en una verdadera porquería al recibir las 12 000 toneladas de basura de la ciudad. Aunque los militantes del partido

expresaron su preferencia por el candidato que defendía el CIRE, el "coordinador general de la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos del D.F." considera que esta efervescencia política favoreció la reproducción de las críticas y generó un clima de oposición entre la población. En sus palabras: "Se dijeron muchas mentiras […]. Algunas personas dijeron que se iba a usar la incineración para tratar los desechos, cuando no era verdad […]".

Otro elemento que creó un contexto desfavorable para la realización del CIRE fue que las autoridades buscaron llevar a cabo este proyecto a la par de otra gran obra de infraestructura: la construcción de la Línea 12 del Metro. Esta nueva línea de Metro debía conectar al pueblo de Tláhuac con la estación Mixcoac y atravesar el pueblo de San Francisco Tlaltenco, en donde se encontraban los terrenos que necesitaba el gobierno para construir el CIRE. En noviembre de 2008 el gobierno de la Ciudad de México expropió el terreno de Terremotitla, que pertenecía al ejido de San Francisco Tlaltenco, para instalar el centro de mantenimiento de la nueva línea de Metro. Esta expropiación provocó el descontento de numerosos habitantes de esta región, quienes vieron con malos ojos que el gobierno hubiera hecho uso de la fuerza pública para tomar posesión del terreno. Ahora bien, justo en ese momento el gobierno comenzaba las gestiones para arrancar la construcción del CIRE. De acuerdo con varios funcionarios, la proximidad geográfica entre las dos obras produjo una confusión entre la población. Así, en un primer momento, el descontento social estaba focalizado sobre la expropiación del terreno de Terremotitla, pero después la oposición se extendió a los dos proyectos y varios habitantes de Tláhuac empezaron a manifestar su rechazo al CIRE.

RELACIÓN CONFLICTO-CONCERTACIÓN-DECISIÓN

La estrategia de los opositores al CIRE

Una oposición heterogénea

El proyecto de construir un centro de tratamiento de residuos sólidos en la sierra de Santa Catarina generó rápidamente reacciones adversas, especialmente entre los habitantes del pueblo de San Francisco Tlaltenco, en donde se encontraban las 200 hectáreas de tierra que el gobierno planeaba comprar para edificar el CIRE. Los habitantes más combativos, quienes no tenían miedo de manifestarse y bloquear carreteras para frenar la construcción del proyecto, formaron el Frente de Pueblos del Anáhuac para dar coherencia al movimiento. También se unieron a la lucha otros grupos de vecinos menos "radicales", como la Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, que depositó un recurso de amparo ante los tribunales, o los estudiantes de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, quienes realizaron un documental sobre la región para dar a conocer el valor agrícola de la sierra de Santa Catarina.[5] El diputado local del PRD por Tláhuac, Edy Ortiz, también expresó públicamente su oposición al proyecto y puso en marcha una amplia campaña de información para sensibilizar a la población sobre los impactos ambientales que generaría esta instalación.

Los habitantes de Tláhuac no fueron los únicos en movilizarse contra el CIRE; en el transcurso de los meses varios grupos que no tenían ningún vínculo con Tláhuac manifestaron su oposición al proyecto: algunos investigadores, como Jorge Legorreta, alertaron sobre la importancia que tenía la sierra de Santa Catarina para la recarga de los acuíferos; algunas asociaciones ambientales, como Greenpeace o el Centro de Análisis y Acción en Tóxicos y sus Alternativas (CAATA), se pronunciaron contra el uso de procedimientos

[5] *La sierra de Santa Catarina, el último respiro*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Centro de Investigación y Producción de la Imagen.

de tratamiento térmico, argumentando que este tipo de tecnologías producían residuos peligrosos para la salud y el medio ambiente; algunos ecologistas radicales, como Miguel Valencia, pusieron de relieve que el proyecto del CIRE, por muy novedoso que fuera, no solucionaba la cuestión de la generación de residuos sólidos.

Estos grupos implementaron diferentes tipos de acciones para evitar la construcción del CIRE. Ahora bien, todas las estrategias de lucha no son igualmente eficientes, ni igualmente visibles. Como nos hizo notar un funcionario local, los grupos más radicales casi siempre acaban imponiendo sus estrategias de lucha, es por eso que, aunque entre los opositores al CIRE existían algunos habitantes de Tláhuac abiertos al diálogo y simplemente preocupados por la circulación de los camiones de basura, sólo nos enfocaremos aquí en las estrategias de lucha más visibles.

El aprendizaje del pasado y el llamado a la solidaridad

La sierra de Santa Catarina está en la mira del gobierno desde hace varios años, ya que constituye una de las últimas grandes superficies no urbanizadas del Distrito Federal. En la década de los noventa se intentó construir un campus universitario en la parte baja, pero los habitantes de la Delegación se movilizaron y lograron frenar la obra. Entre los opositores al proyecto figuraban algunos miembros del Frente de Pueblos del Anáhuac.

De acuerdo con el líder de una red ecologista, el proyecto de urbanización de la sierra de Santa Catarina fue concebido cuando Manuel Camacho Solís era jefe del Departamento del Distrito Federal. En los noventa, el gobierno decretó la expropiación de una amplia extensión de tierra en la sierra de Santa Catarina, teóricamente para garantizar la preservación ecológica de la zona, pero, según este activista, la intención de las autoridades era convertir este espacio en una reserva territorial donde podrían construirse todas las infraestructuras que fuera requiriendo la Ciudad de México en el futuro: relleno sanitario, cárcel, academia de policía, etcétera.

Dado este contexto, los habitantes de Tláhuac no se sorprendieron ante el anuncio de la construcción del CIRE y de la Línea 12 del Metro, sobre todo teniendo en cuenta que Marcelo Ebrard fue uno de los principales colaboradores de Manuel Camacho Solís cuando fue jefe del Departamento del D.F.[6] Rápidamente, los miembros del FPA reanudaron su contacto con Miguel Valencia, quien les había ayudado a impedir la construcción de la universidad en los años noventa. Activista ecologista de muchos años, Miguel Valencia hasta la fecha ha participado en muchas luchas ambientales, promoviendo siempre la creación de redes de solidaridad entre habitantes de diferentes barrios, con el argumento de que el enemigo a combatir —el gobierno, los inversores— nunca es local. Él puso en contacto al FPA con vecinos de otras colonias de la ciudad que se oponían a los proyectos de infraestructura del gobierno, como la Supervía Poniente y la construcción de un túnel en Polanco. Las diferentes organizaciones vecinales se reunieron y platicaron de su lucha; esto dio como resultado que colonos de las delegaciones Miguel Hidalgo y La Magdalena Contreras participaran en manifestaciones contra el CIRE.

> La idea es coordinarnos para hacer acciones conjuntas, para que tengamos visibilidad ante las autoridades, la opinión pública y los medios, porque solitos y aislados no nos hacen caso […] [CLC, miembro del FPA].

Miguel Valencia también puso en contacto al FPA con algunas asociaciones, para que mejoraran sus estrategias de lucha y perfeccionaran su discurso argumentativo. Uno de los miembros del FPA nos platicó acerca del colectivo Jóvenes en Resistencia Alternativa, el cual les dio una serie de cursos sobre la acción colectiva y los movimientos sociales. Este colectivo les ayudó a publicar un folleto que informaba sobre los efectos perversos del Metro y del CIRE, con un tiraje de 9 000 ejemplares.

[6] Primero fungió como secretario general del Departamento del Distrito Federal, de 1992 a 1993, y luego, como subsecretario de Relaciones Exteriores.

> El propósito era que el Frente de Pueblos del Anáhuac tuviera información y conciencia. Al principio su lucha partía más de un sentimiento: me van a expropiar, me van a dar dinero, y el dinero no me sirve de nada, me voy a tener que ir de bracero y migrante a Estados Unidos. Tenían una argumentación vaga, pero la hemos ido estructurando [MV, líder de una red ecologista].

Posteriormente el FPA siguió buscando el apoyo de otras organizaciones que pudieran solidarizarse con su causa. En este aspecto tuvieron cierto éxito, ya que en marzo de 2009 el pueblo de San Francisco Tlaltenco fue sede de la Asamblea de Afectados Ambientales, la cual reúne a ciudadanos de todo el país que luchan por proteger el medio ambiente y su territorio.

La utilización del derecho

El derecho es un elemento importante en el conflicto del CIRE. En primer lugar, porque la realización del proyecto estuvo condicionada desde un principio a que cambiaran las normas de uso de suelo en la Delegación Tláhuac. En un principio, el Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac destinaba el uso de suelo en la sierra de Santa Catarina a la Preservación Ecológica (PE) y a la Protección Rural Agro-industrial (PRA), por lo que, desde un punto de vista legal, el CIRE no se podía construir en esta zona. Para poder levantar su novedoso centro de manejo de residuos, el gobierno de Marcelo Ebrard tuvo que presentar ante la ALDF una iniciativa de modificación de Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac, mediante la cual planteaba catalogar la sierra de Santa de Catarina como suelo de "Equipamiento rural". Estos cambios fueron aprobados en agosto de 2008 (*Gaceta Oficial*, 25 de septiembre de 2008).

En segundo lugar, porque varios opositores al CIRE recurrieron al derecho para frenar el proyecto. El FPA presentó tres quejas ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), organismo que tiene por atribución formular dictámenes respecto

al cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal.[7] La primera queja, clasificada con el número de expediente PAOT-2008-1069-SOT-530, denunció que la construcción del CIRE fue autorizada sin llevar a cabo ningún tipo de consulta pública. En la segunda queja, clasificada con el expediente PAOT-2009-802-SOT-385, se acusó al gobierno porque pretendía edificar el CIRE en una zona catalogada como suelo de conservación. La tercera denuncia, clasificada con el expediente PAOT-2009-937-SOT-442, alertó que la construcción del CIRE tendría un impacto negativo sobre el ecosistema de la sierra de Santa Catarina y disminuiría la captación de agua de lluvia.

En los tres casos, la PAOT dio la razón al FPA y admitió, en particular, que no existía ninguna prueba de que las autoridades hubieran informado claramente a la población de los cambios de uso de suelo que serían aprobados en la sierra de Santa Catarina. Estableció también que el hecho de que la sierra de Santa Catarina fuera catalogada como suelo de "Equipamiento rural", contradecía la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que atribuye a esta zona una función de protección ambiental. Desafortunadamente para el FPA, las resoluciones de la PAOT no tienen un carácter forzoso, por lo que las autoridades no están obligadas a actuar para respetar el estado de derecho; así que las resoluciones formuladas por la PAOT no tuvieron ninguna incidencia en el conflicto.

Otros vecinos de Tláhuac presentaron una denuncia ante los tribunales administrativos. Es el caso de la presidente de la Ticic. Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, A. C., quien solicitó un amparo al Juez segundo de Distrito en materia administrativa por considerar que al autorizar la construcción del CIRE, las autoridades violaron las garantías individuales que les otorgan los artículos 1º, 2º, 4º, 14 y 16 de la Constitución. En el expediente

[7] Sabemos por las entrevistas realizadas, que por lo menos una de las quejas fue presentada por el FPA. Sin embargo, nuestro entrevistado no mencionó el número de quejas que se había presentado. Dado que la PAOT preserva el anonimato de los denunciantes, podría ser que alguna de las dos quejas restantes haya sido presentada por una persona ajena al FPA.

se argumenta que el proyecto del CIRE implicará la destrucción de la flora y la fauna de la sierra de Santa Catarina y la desaparición de los tlahuicas, pueblo indígena originario de Tláhuac, cuando la Constitución Mexicana establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y que las comunidades indígenas tienen el derecho a preservar la integridad de sus tierras. Al momento de la cancelación del proyecto, en octubre de 2009, la justicia todavía no había emitido ninguna sentencia al respecto.

La importancia de la comunicación

Paralelamente a estos recursos legales, los opositores al CIRE pusieron en marcha una amplia campaña de comunicación para informar a la población sobre los impactos negativos que tendría el CIRE. Aprovechando los recursos que le daba su posición de diputado local, Edy Ortiz mandó colocar cerca de 10 000 carteles en las puertas de las casas de Tláhuac con el lema "Aquí, decimos no al CIRE". También organizó varias conferencias que ofrecerían reconocidos investigadores, como Jorge Legorreta, para explicar a los habitantes de la delegación qué era el CIRE y dar a conocer el papel que desempeñaba la sierra de Santa Catarina en el funcionamiento hidrológico del Valle de México.

> Nadie sabía qué era el CIRE, había que explicarles muy técnicamente de qué estábamos hablando. El gobierno fue muy audaz cuando inventó la palabra CIRE, porque la gente pensó que era un centro de investigación, una escuela tecnológica. Les tenías que explicar qué era un basurero.

Por su parte, el FPA recurrió a una gran variedad de métodos de información: publicación de folletos, un periódico, e incluso una historieta; realización de asambleas informativas en la plaza principal del pueblo de San Francisco Tlaltenco y en el atrio de la iglesia de Mazatepec; conferencias por parte de investigadores o ambientalistas para sensibilizar a la población sobre la importancia

ecológica de la sierra de Santa Catarina; creación de un blog en la red llamado "Tláhuac resiste"; y la organización de numerosas manifestaciones que implicaban el bloqueo parcial o total de la principal vía de acceso a Tláhuac.

¿Sirvieron estas acciones para convencer a la población de los efectos perversos del CIRE? El único elemento que nos da alguna información cuantitativa al respecto es que el FPA logró reunir cerca de 10 000 firmas en contra del CIRE, lo que evidencia que esta campaña de información encontró algún eco en la población. En cualquier caso, los opositores al CIRE aprovecharon el hecho de que, por su parte, el gobierno capitalino no llevó a cabo ninguna campaña masiva de información para explicar a la población en qué consistía su novedoso centro de manejo de residuos; las pocas reuniones que organizó se realizaron cerca de un año después del anuncio del proyecto y en un círculo cerrado, por lo que la mayoría de los habitantes de Tláhuac sólo conocía el CIRE por la información que habían publicado los periódicos de la capital. En tal contexto de desinformación, las campañas de comunicación pueden constituir un eficaz instrumento de lucha.

La estrategia de los promotores del proyecto

Un proyecto promovido únicamente por el gobierno del D.F.

La implementación del proyecto del CIRE fue exclusivamente responsabilidad del gobierno de la Ciudad de México. Se preveía que el sector privado participaría aportando cerca de 64% de los recursos que requería el proyecto,[8] pero la crisis económica volvió caduca esta estrategia financiera.

[8] Las empresas recuperarían la inversión realizada mediante un sistema de concesión. El gobierno planeaba pagar a las empresas concesionarias un precio fijo por cada tonelada de residuos tratada o reciclada. Este precio se fijaría calculando la diferencia entre los beneficios generados por el tratamiento de los residuos (venta de electricidad y de los materiales recuperados) y el costo de tratamiento (inversión y costo de operación).

Sin embargo, en los hechos el proyecto del CIRE no estuvo bajo la responsabilidad de una sola secretaría de gobierno. Varias secretarías participaron en la elaboración e implementación del proyecto: la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Obras, la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos del D.F. y la Secretaría de Gobierno, lo que condujo a una dispersión de las responsabilidades.

La negociación con los diputados y los dueños de los terrenos

Para poder empezar con la construcción del CIRE, las autoridades requerían dos cosas: lograr que la ALDF aprobara el cambio de uso de suelo en la delegación Tláhuac, y concretar la compra de las parcelas en donde pretendía construir su novedoso centro de manejo de residuos. En los dos casos, fue el subsecretario de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental quien estuvo a cargo de las negociaciones. El subsecretario empezó por reunirse en privado con los diputados locales de la ALDF para convencerlos de votar a favor del nuevo Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac. Aunque parezca extraño, se reunió principalmente con los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al cual pertenecía el jefe de gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, y no con los diputados de los partidos de oposición. Se debe recordar que, en ese entonces, el PRD estaba plagado de divisiones internas. Si bien tenía la mayoría absoluta en la ALDF,[9] 17 diputados pertenecían al movimiento Nueva Izquierda, opuesto a Marcelo Ebrard, entre ellos el presidente de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana, Edy Ortiz Piña. Esta Comisión era la que estaba a cargo de analizar el Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac propuesto por el gobierno y la que tenía la facultad de vetar o modificar el proyecto antes de turnarlo al pleno

[9] En 2008, los diputados del PRD tenían 34 de los 66 escaños que posee la ALDF.

de la Asamblea para que fuera votado. Así que para garantizar que la Asamblea aprobara los cambios de uso de suelo que requerían, las autoridades capitalinas tuvieron que realizar un importante trabajo de *lobbying* político.

Esta negociación tomó la forma de un regateo político. En ningún caso se trató de convencer a los diputados locales de la urgencia de encontrar una solución para tratar la basura de la ciudad o de los beneficios del CIRE. Sacando provecho de que los diputados locales estaban preocupados por postularse a un nuevo cargo de elección popular, ya que su mandato de legislador estaba por terminar, el gobierno negoció puestos políticos a cambio de su apoyo el proyecto. Como lo admitió el propio subsecretario de Coordinación Metropolitana:

> Las condiciones y el juego político —por el asunto de la no reelección— no permiten que se adquieran compromisos de largo alcance; son visiones muy cortoplacistas. Los políticos toman sus decisiones en función del puesto que quieren ocupar dentro de 2 años; se suman a la oposición porque ganan adeptos, eso es la lógica […].

Al final el trabajo de *lobbying* realizado por el gobierno funcionó: mientras que en junio de 2008 sólo 28 diputados estaban a favor del proyecto gubernamental, el 29 de agosto la ALDF autorizó el cambio de uso de suelo propuesto, con 31 votos a favor, 15 en contra y una abstención.

El gobierno capitalino también necesitaba comprar alrededor de 200 hectáreas de terreno para construir el CIRE. Para lograr este objetivo, el subsecretario de Coordinación Metropolitana realizó varias visitas de campo para determinar qué terrenos eran los más convenientes y saber con quién tenía que negociar la compra. Este trabajo comenzó en julio de 2007, algunos meses después del nombramiento de Marcelo Ebrard como jefe de gobierno de la Ciudad. Las negociaciones se realizaron principalmente con la Asociación de Pequeños Propietarios de la Sierra de Santa Catarina, la cual poseía la mayor parte de la superficie que requería el gobierno. Como los propietarios estaban dispuestos a vender sus terrenos,

las negociaciones avanzaron rápido; incluso se discutió del precio de venta durante reuniones informales o fiestas comunitarias.

Desafortunadamente la crisis económica detuvo todo este proceso. La compra de los terrenos iba a ser financiada con recursos provenientes del Fondo Metropolitano (170 millones de pesos), pero por esta crisis económica el gobierno capitalino tuvo que asignar estos recursos a otros proyectos prioritarios, como la reparación de la red de agua. Ya sin dinero, las autoridades se vieron en la necesidad de abandonar las negociaciones.

El trabajo de comunicación y concertación

A pesar de la magnitud del proyecto, el gobierno capitalino no hizo un amplio trabajo de comunicación y de concertación para asegurarse que la población, y particularmente los habitantes de Tláhuac, apoyaran el proyecto del CIRE. Las normas en vigor en México establecen que los Programas de Desarrollo Urbano deben ser objeto de un proceso de consulta pública antes de mandarlos a la Asamblea local para ser votados. Aquél se realiza mediante reuniones públicas en las que los habitantes de la Delegación toman conocimiento de los cambios de uso de suelo propuestos por el gobierno y emiten opiniones al respecto. En el caso de la modificación de ese programa en Tláhuac, las autoridades cumplieron con este proceso, ya que se tiene constancia de que en febrero de 2008 el gobierno realizó varias reuniones de información en diferentes puntos de la delegación. Sin embargo, de acuerdo con la resolución de la PAOT, el gobierno no habló abiertamente del CIRE en estas reuniones, ni explicó que el cambio de uso de suelo abriría la puerta a la construcción de un centro de manejo de residuos sólidos. Así que este proceso no cumplió la función de una verdadera consulta ciudadana.

El gobierno tampoco se dio a la tarea de concertar el proyecto con los expertos y las asociaciones mexicanas involucradas en el tema de los residuos sólidos. El proyecto del CIRE fue elaborado

principalmente con el apoyo de organizaciones extranjeras: la Agencia para la Protección Ambiental estadounidense (EPA), la fundación Clinton y una organización alemana especializada en el manejo de los desechos. En México, las autoridades no buscaron el respaldo de los expertos en la materia y sólo sostuvieron escasas reuniones con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) y con algunos investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México. Esta deficiente concertación llevó a que varias organizaciones expresaran su oposición al proyecto en una carta abierta dirigida a Marcelo Ebrard, publicada en enero de 2009.

Las autoridades tampoco pusieron en marcha una campaña masiva de comunicación para que la población capitalina se convenciera de los beneficios del proyecto. El gobierno hizo pública su intención de construir un centro de manejo de residuos llamado CIRE en marzo de 2008. En aquel momento empezó a dar información a los medios de comunicación y en los periódicos salieron publicadas varias notas que presentaban los detalles del proyecto, enfatizando que se trataba de un centro de reciclaje y no de un relleno sanitario. No obstante, la información publicada era muy incompleta, pues casi ningún medio mencionaba que se pretendía usar un procedimiento de tratamiento térmico llamado gasificación, cuando las entrevistas que hemos realizado ponen de relieve que éste era uno de los aspectos centrales del proyecto.

Más tarde, el gobierno realizó una treintena de reuniones de información, algunas en la Delegación Tláhuac, otras en las oficinas del gobierno y en las universidades públicas de la capital, con el fin de explicar a la gente las ventajas que ofrecía el centro de manejo de residuos que pretendía construir. También organizó dos foros sobre tecnologías de reciclaje para que empresas, funcionarios y sociedad civil, pudieran dialogar sobre el tema. Pese a esto, cabría cuestionar si este tipo de campaña de comunicación es suficiente cuando se trata de construir una instalación de esta magnitud.

Cada una de las partes en conflicto tiene su opinión al respecto. Los opositores al CIRE están convencidos de que el gobierno mostró muy poca transparencia al promover su proyecto. Prueba

de ello es que el 3 de octubre de 2007 instalaron un campamento en el atrio de la iglesia de Mazatepec para exigir más información sobre el CIRE, y las autoridades les contestaron mandando a cerca de 60 granaderos para desalojarlos. En contraste, el gobierno considera que hizo todo lo que pudo para informar adecuadamente a la población sobre el proyecto.

> Hicimos hasta donde era posible. En estas circunstancias, nada es suficiente, habría que hacer toda una gran campaña para demostrarles una y otra vez que cada mentira que inventan es otra mentira más […]. Pero llega un momento en que las áreas políticas dicen: "Ya no, ya no insistas, hasta que pasen las elecciones" [FMG, coordinador general de la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos del D.F.].

Un proceso de decisión apegado al esquema tradicional "decidir-anunciar-defender"

Aunque el CIRE fue objeto de varios procesos de consulta pública (la Consulta Verde y las reuniones realizadas en el marco de la modificación del Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac), los mecanismos consultivos implantados por el gobierno no cumplieron la función de verdaderos procesos participativos. La población de la capital no participó en la elaboración del proyecto del CIRE ni decidió el lugar donde se construiría el centro de manejo de residuos. Estas decisiones quedaron en manos del gobierno capitalino, el cual privilegió los criterios técnicos sobre los sociales. Las autoridades optaron por construir el CIRE en la sierra de la Santa Catarina porque era uno de los pocos lugares del Distrito Federal en donde quedaban grandes superficies no urbanizadas y el precio por metro cuadrado era casi dos veces más barato que en otras delegaciones.[10] Decidieron recurrir al procedimiento de gasificación

[10] Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos de la Ciudad de México (2008: 53-54).

porque los expertos extranjeros consideraban que era una de las mejores tecnologías para tratar los residuos; así que el proceso de decisión siguió apegado al esquema tradicional: decidir-anunciar-defender.

> Hicimos dos años de estudio, no sólo nosotros, también nos apoyó una organización alemana, la EPA de Estados Unidos y la fundación Clinton. Estudiamos todos los desarrollos que hay en el planeta; en todos los países, sus costos de operación, sus resultados, los problemas que han tenido, y después analizamos aquí a través de los foros cuáles eran convenientes para la ciudad y sí llegamos a consensos. [FMG, coordinador general de la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos del D.F.].

La falta de interés de las autoridades por promover la participación de la sociedad remite a varios elementos. Primero, el hecho de que el gobierno no tiene los conocimientos para organizar procesos participativos abiertos al público en general. Segundo, el hecho de que, en México, las autoridades no tienen la obligación de concertar este tipo de proyectos en el marco de las modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, o si lo hacen es solamente de manera superficial. Tercero, la idea compartida por varios funcionarios, de que la participación ciudadana resulta un obstáculo para la acción, en especial en sectores tan técnicos como el manejo de los residuos sólidos. Como lo admitió el funcionario encargado de la coordinación del proyecto, "a lo mejor podríamos haber hecho más, más concertación, pero la verdad es muy frustrante sentarse en una mesa de trabajo con gente que ni siquiera conoce de tecnologías de manejo de residuos". Estos comentarios evidencian que los procesos participativos implementados por el gobierno no tenían por función asegurar la participación efectiva de la sociedad, sino más bien otorgar una legitimidad social al proyecto mediante la participación "simulada" de la población.

Dimensiones territoriales

La oposición al CIRE se basa principalmente en dos tipos de argumentaciones. La primera es de tipo procesal y tiene que ver con el hecho de que la población y los habitantes de Tláhuac fueron excluidos del proceso de decisión. La segunda tiene que ver con la naturaleza misma del proyecto que quería implementar el gobierno, el lugar que se escogió para construirlo y la tecnología de tratamiento de residuos que se pretendían utilizar, es decir, los argumentos de fondo o "sustantivos" del conflicto.

Las causas procesales del conflicto

Los grupos que se oponen al CIRE usan algunos argumentos de tipo procesal para descalificar dicho proyecto. El FPA, por ejemplo, enfatiza que se opone al CIRE no sólo porque pretende utilizar tecnologías que resultan dañinas para el entorno, sino porque fue ideado sin la participación de la población.

> Por nuestra característica de pueblo originario, se debe consultar todos estos proyectos con la comunidad. No nos oponemos nada más porque sí, nos oponemos porque tenemos otra forma de ver el mundo y otra forma de resolver los problemas, no quemando la basura y matando a gente, a los campesinos; la idea es generar alternativas, propuestas, desde el pueblo.

Si bien estas críticas no están en el centro del discurso de los grupos opositores al CIRE, no se deben pasar por alto ya que evidencian que el proceso de toma de decisión y el hecho de incluir o no a la población por medio de verdaderos mecanismos de participación también puede ser un motivo de conflicto.

Las causas sustantivas del conflicto

La tecnología escogida para tratar los residuos sólidos

El CIRE es "un complejo industrial integral donde los residuos son recibidos y separados, para mandarlos a las industrias que se encargan de reciclar los materiales o de transformarlos en energía". Uno de los puntos centrales del proyecto era producir electricidad mediante el tratamiento térmico de los residuos que no podían ser reciclados. El tratamiento térmico de los residuos se haría mediante un procedimiento termoquímico llamado gasificación, distinto a la incineración tradicional ya que en este caso la combustión o reducción se realiza en ausencia o en baja concentración de oxígeno, lo que permite, en teoría, prevenir la formación de gases tóxicos como los furanos y las dioxinas cuya estructura molecular se compone de oxígeno.

Las autoridades estaban convencidas de que un proyecto de manejo de residuos con tales características técnicas estaría a prueba de las críticas, pero el 22 de enero de 2009 varias asociaciones y organizaciones ambientales, entre las cuales se encontraba el Grupo de Estudios Ambientales, A. C. (GEA) y el Centro de Análisis y Acción en Tóxicos y sus Alternativas (CAATA), publicaron una carta abierta a Marcelo Ebrard exigiendo que se excluyera del CIRE cualquier procedimiento de tratamiento térmico, llámese gasificación, pirólisis o incineración, con el argumento de que esta tecnología producía contaminante tóxicos que persisten durante años en el medio ambiente y son bioacumulables en la cadena alimenticia. Denunciaban en especial que esta tecnología ponía en riesgo la salud de la población infantil y de las mujeres embarazadas, y violaba sus derechos humanos reproductivos fundamentales. Estas asociaciones no realizaron más acciones de protesta después del envío de esta carta, pero otras organizaciones más activas en la lucha, en especial el FPA, también expresaron su desacuerdo con el CIRE, porque incluía tecnología de tratamiento térmico altamente peligrosas para la salud.

> Eso es un horno, tú metes los paquetes de basura adentro, y lo que se evapora es plomo, metales pesados, gases nocivos; hay un límite permitido, pero si tú rebasas este límite, es cuando se colapsa todo y aquí ya es jugar con la salud de la gente.

Para el funcionario a cargo de la coordinación del proyecto, el miedo que tienen estos grupos se debe a un malentendido y al hecho de que no conocen las diferencias entre las diferentes tecnologías de incineración. "Muchas mentiras, muchas imprecisiones[…] hubo gente que envenenó el conocimiento de la población misma, diciendo que se iba a utilizar todas esas cosas y nada de esto estaba considerado […]".

Sin embargo, los integrantes del FPA manifestaron conocer la diferencia entre gasificación e incineración. Lo que no comparten es la idea del gobierno de que la gasificación constituye una tecnología totalmente inofensiva. Sus miedos no están infundados, ya que todavía no existe certeza científica de que la gasificación previene la formación de gases tóxicos. De hecho, la directiva europea 2000/76/CE, que establece el nivel máximo de emisiones que pueden generar los centros de tratamiento de residuos, también se aplica a las instalaciones que utilizan procesos de gasificación o de pirólisis.

El lugar escogido para construir el CIRE

La mayoría de los opositores al CIRE eran originarios de San Francisco Tlaltenco, el pueblo donde el gobierno pretendía construirlo, lo que demuestra que el movimiento de oposición luchaba también por la protección y el control de un espacio de vida. Los vecinos de San Francisco Tlaltenco no querían que se instalara un centro de manejo de residuos sólidos en su territorio. Sin embargo, el discurso argumentativo de los oponentes al CIRE no se inscribe en una lógica NIMBY.[11] Cuando explican por qué se debe conservar la sierra

[11] Siglas de "Not in my back yard".

de Santa Catarina, los miembros del FPA ponen énfasis en los beneficios que este espacio brinda a todos los habitantes de la ciudad y no sólo a los vecinos de Tláhuac.

> Se trata de conservar las tierras de cultivo, el manto acuífero, y preservar el espacio del pueblo. Pero también estamos protegiendo el espacio de la ciudad; este espacio es un pulmón para la ciudad, sentimos como una responsabilidad de defenderlo y por eso es que nos oponemos [CLC, miembro del FPA].

Observamos la misma "estrategia de escala" del barrio a la ciudad cuando los opositores hablan de los efectos nocivos que tendrá el centro de manejo de residuos sólidos. Los afectados serán todos los habitantes de la Ciudad de México y no sólo los vecinos de Tláhuac.

> Mucha gente utiliza esta zona como zona de riego y siembran verdolagas, romeros, y abastecen a toda la Ciudad de México, entonces no nada más iba a ser hacia nosotros la contaminación, sino que iba a ser una pandemia increíble [AR, miembro del FPA].

Mientras los opositores al CIRE consideran la sierra de Santa Catarina como un espacio de gran valor ambiental y agrícola, el gobierno la describe como una zona muy deteriorada, carcomida por la urbanización. En realidad, cada actor realiza un trabajo de apropiación simbólica del espacio y construye un discurso sobre el territorio de acuerdo a sus intereses, como son: legitimar o evitar la construcción del CIRE. Sin embargo, lo que es interesante destacar es que tampoco existe un consenso en cuanto al valor de la sierra de Santa Catarina en los ordenamientos legales. Por un lado, el Programa de Acción Climática establece que la sierra de Santa Catarina tiene un gran valor ambiental, ya que "el funcionamiento de los ecosistemas que se encuentran en suelo de conservación (…) desempeña un papel fundamental en la conservación del ciclo hidrológico de la cuenca del Valle de México". Pero, por otro lado, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. dispone que

"la Sierra de Santa Catarina muestra tal grado de aislamiento y degradación de hábitats naturales que las hace de menor valor para la conservación de la diversidad biológica", y que "los excedentes hídricos en esta zona son nulos, por lo que su importancia para la recarga del acuífero es relativamente escasa". Aunque ninguno de los grupos en conflicto hace referencia a estos documentos para legitimar su discurso, esta ambivalencia jurídica impide saber cuál de las dos visiones del territorio es más cercana a la realidad, e hipoteca la posibilidad de que el conflicto se resuelva por la vía legal.

Conclusión

El proyecto de construir un incinerador y un centro de reciclaje en el Distrito Federal fue motivado por la voluntad del gobierno de buscar la mejor opción tecnológica para tratar los residuos sólidos que produce la Ciudad de México, sin tener en cuenta la compleja trama de relaciones sociales informales que rige el sector de los desechos. El proyecto del CIRE fue objeto de varios procesos de consulta pública, pero, a diferencia de otros países, la implementación de estos mecanismos de participación no fue el resultado de una institucionalización de los procesos de consulta en el sector de los residuos sólidos, que obliga a las autoridades a concertar con la sociedad las decisiones que se toman para tratar los desechos. En el caso del CIRE la inclusión de procesos de consulta se debe a la reglamentación existente en materia de cambio de uso de suelo y al deseo del gobierno de garantizar el asentimiento de la población al proyecto.

Sin embargo, al analizar los espacios de concertación abiertos por las autoridades, observamos que éstos no permitieron a la población decidir en dónde se construiría el centro de manejo de residuos ni qué tipo de tecnologías de tratamiento se utilizaría. Las entrevistas que realizamos con los funcionarios a cargo del proyecto confirmaron también que las autoridades siguen considerando la cuestión de los residuos como un tema reservado a los expertos,

esto evidencia que los mecanismos consultivos puestos en marcha por el gobierno no cumplieron la función de verdaderos procesos participativos, sino que sirvieron más como un recurso de legitimación. El gobierno usó el debate con fines estratégicos, para otorgar una legitimidad a su proyecto, legitimidad que depende más de la posibilidad teórica de participar que de la participación efectiva de la población (Blatrix, 2002).

No obstante, el debate constituye un arma de doble filo ya que el hecho de que la población haya sido excluida de la toma de decisión también dio a los opositores al CIRE un argumento para descalificar el proyecto gubernamental (Blatrix, 2002). Como lo vimos, la oposición al CIRE se basa en dos tipos de argumentaciones, una de tipo procesal, que tiene que ver con el hecho de que la población fue excluida de la toma de decisión. Este recurso argumentativo permitió al movimiento de oposición salir de la lógica NIMBY y reclutar aliados más fácilmente (Blatrix, 2002). Así, al insistir sobre el carácter impuesto del proyecto, el FPA logró tejer alianzas con otras organizaciones vecinales que luchaban por frenar otros grandes proyectos de infraestructura.

Después de un año y medio de conflicto el gobierno anunció la cancelación del CIRE, lo que representó una victoria para el movimiento de oposición. Sin embargo, sigue vigente la necesidad de encontrar una solución para manejar y tratar las 12 000 toneladas de residuos que genera diariamente la Ciudad de México. Después de la cancelación del CIRE el gobierno de la Ciudad de México firmó un convenio con la Semarnat para cerrar el Bordo Poniente a más tardar el 31 de diciembre de 2011. Las autoridades capitalinas lograron cumplir con este plazo, mandando los desechos de la capital a los rellenos sanitarios de los estados de México y Morelos. Sin embargo, esta solución sólo puede ser temporal, ya que exportar los residuos de la capital cuesta al gobierno cerca de 916 millones de pesos al año,[12] por lo que el gobierno capitali-

[12] Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos de la Ciudad de México (2008).

no tendrá que proponer pronto una solución para tratar los residuos. ¿Conservará el proyecto del CIRE u optará por construir un relleno sanitario tradicional? ¿Escogerá un sitio ubicado dentro del D.F.? El proyecto del CIRE tenía el mérito de responsabilizar al D.F. del manejo de sus propios desechos. Sin embargo, este conflicto pone de relieve que una escala territorial de gestión, que resulta legítima desde un punto de vista político y administrativo, puede no serlo para la gente. El imperativo económico de proximidad y de autonomía de gestión puede no ser compatible con las normas ambientales y con las demandas sociales (Mery, Mtibaa y Torre, 2009). Así, más allá del papel paradójico que desempeñan los procesos de participación en los proyectos de construcción de nuevas infraestructuras de manejo de desechos, encontrar un sitio de disposición final que resulte viable desde un punto de vista ambiental y económico, y aceptable socialmente, es una tarea compleja, sobre todo en una ciudad tan poblada como la Ciudad de México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bernache, G. (2006), *Cuando la basura nos alcance: el impacto de la degradación ambiental*, México, CIESAS.

Blatrix, C. (2002), "Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective", *Politix*, vol. 15, núm. 57, pp. 79-102.

Carra, J. y R. Cossu (1990), *International Perspectives on Municipal Solid Wastes and Sanitary Landfilling*, Londres, Academic Press.

Castillo Berthier, H. (1983), *La sociedad de la basura: caciquismo en la Ciudad de México*, México, UNAM.

Castillo Berthier, H. (1991), "Desechos, residuos, desperdicios", en M. Schteingart y L. D'Andrea (coords.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, pp. 131-147.

Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos de la Ciudad de México (2008), "Estudio de evaluación socioeconómica del proyecto Centro Integral de Reciclado y Energía (CIRE)", Informe, México, CGIRSCM.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008), *Aviso de inicio de consulta pública del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Tláhuac,* 30 de enero.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008), *Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Tláhuac,* 25 de septiembre.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2009), *Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos 2009-2014,* 4 de noviembre.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010), *Firma del Convenio de Coordinación para el cierre y clausura definitiva del Relleno Sanitario del Bordo Poniente, IV etapa,* 22 de noviembre.

Melé, P. (2008), "Conflits d'aménagement et débat public", en Y. Jean y M. Vanier (coords.), *La France: aménager les territoires*, París, Armand Colin, pp. 97-114.

Mery, J., R. Mtibaa y A. Torre (2009), "Dynamiques de proximité et gestion des déchets: application à la mise en décharge", ponencia presentada en las "6èmes journées de la proximité: le temps des débats", Poitiers, Université de Poitiers, CRIEF, 14-16 de octubre.

Mtibaa, R., J. Mery y A. Torre (2009), "Conflits autour des ISDND. Quelles conséquences pour la gouvernance territoriale des déchets?", ponencia presentada en el "46ème Congrès de l'ASRDLF", Clermont-Ferrand, ASRDLF, 6-8 de julio.

Rocher, L. (2008), "Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains: l'incinération entre valorisation énergétique et refus social", *Flux*, núm. 74, pp. 22-29.

Salgado, A. (2007), "Basura: instrumentación y percepción social. La separación de residuos sólidos en Tlalpan", tesis de Maestría en Estudios Urbanos, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal (2013), *Inventario de residuos sólidos del Gobierno del Distrito Federal, 2012*, México, Sedema.

Severini, P. (1995), *La gestión de la basura en las grandes ciudades: un análisis comparativo entre el Programa de Gestión Integrada de Montreal y el Programa Metropolitano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, UNAM.

3
LA GESTIÓN DE LA CRISIS ASOCIADA A LA OPERACIÓN DE INSTALACIONES PARA RESIDUOS PELIGROSOS EN ZIMAPÁN, HIDALGO

Vicente Ugalde

El proyecto de las instalaciones para el tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos denominado "Sistemas de desarrollo sustentable" en territorio del municipio de Zimapán, Estado de Hidalgo, entre 2004 y 2007, constituye un episodio más de una serie de fallidas tentativas que pretendían brindar al sector industrial infraestructura para el tratamiento ambientalmente adecuado de este tipo de residuos. Este proyecto fue desarrollado bajo un régimen jurídico de la gestión de residuos instaurado en 2003, que se suponía debía ser más escrupuloso que el régimen anterior para evitar conflictos. Tratándose de un régimen jurídico más preciso y de una conducción del proyecto que, a diferencia de las anteriores tentativas, era más cuidadosa y aparentemente mejor concertada, no deja de llamar la atención que el intento para el establecimiento de un confinamiento desembocara en una situación de crisis y conflicto.

La instalación de infraestructura para la disposición final de los residuos peligrosos cristaliza temas como el riesgo de poblaciones vecinas y, en el caso de México, el de la urgencia por el déficit de este tipo de infraestructura. Por lo tanto, se esperaría que

los procesos de información, participación y/o concertación funcionaran como verdaderos espacios para el debate informado y racional sobre su localización y posterior aceptación. Pero como veremos en este capítulo, a pesar de que se trata de un proceso regulado por un régimen jurídico modificado luego de tentativas malogradas en los años noventa, ni el nuevo régimen jurídico ni el aprendizaje de los gobiernos sobre los casos anteriores pudieron evitar la aparición de disputas y el bloqueo del proyecto.

Con el objetivo de proponer algunos elementos para la comprensión de este caso, en una primera parte se esboza la política de residuos peligrosos en México, incluyendo las tentativas que con anterioridad desembocaron en situaciones de bloqueo. Luego, una sucinta descripción del caso, de su cronología, de sus procedimientos y de sus participantes, permitirá conocer el contexto específico en el que se instauraron, formalizaron y luego paulatinamente se degradaron las relaciones entre los vecinos y los promotores del proyecto. Algunas consideraciones relacionadas con las dimensiones temporales, espaciales y jurídicas permitirán tener elementos para una mejor comprensión de la dinámica de estas situaciones de conflicto a propósito de este tipo de instalación.

El confinamiento de Zimapán en el contexto de la política de residuos peligrosos

En 2009 el gobierno reconocía que no se tenían datos confiables sobre la cantidad de residuos peligrosos generada en el país.[1] A pesar de ello un importante esfuerzo ha sido desplegado a lo largo de los últimos quince años para conocer la dimensión del problema. Usando un modelo canadiense de estimaciones y asumiendo que las industrias mexicanas de sectores análogos generarían volúmenes equivalentes a los de la industria de ese país, en 1994 se había

[1] Semarnat (2009: 26). Este texto se publicó también en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, DOF) del 2 de octubre de 2009.

calculado que en México se generaban alrededor de 8 millones de toneladas anuales de residuos peligrosos. Otra estimación, realizada entre 1989 y 1996 a partir de los manifiestos de generación de 3 000 empresas, determinó que en 1996 se habían generado 2 074 287 toneladas de residuos peligrosos. A partir del 2000 se ha revisado, depurado y sistematizado la información de dichos manifiestos, lo que ha permitido a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, Semarnat) agrupar los residuos de acuerdo a sus características y también en función del sector y subsector industrial del generador o bien de su localización. Ello permitió calcular para el año 2000 que las más de 27 000 empresas generadoras de este tipo de residuos produjeron en ese año 3 705 846 toneladas.[2] Luego, en 2009 el Programa Nacional para la Gestión y Manejo Integral de Residuos (en adelante, el Programa) señaló que a partir de los manifiestos e informes que las empresas que se inscribían como generadoras de este tipo de residuos se podía estimar una generación anual de 9.1 millones de toneladas de residuos peligrosos (Semarnat, 2009).

La reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, su reglamento, así como la sustitución de la norma oficial mexicana NOM-052-Semarnat-1993 por la NOM-052-Semarnat-2005[3] (Semarnat, 2010) debían limitar las ambigüedades de la definición de los residuos peligrosos y entonces facilitar la elaboración de una estimación más exacta. Ello se materializó con el Inventario Nacional de Generación de Residuos Peligrosos 2004-2009 (en adelante el inventario), para el cual la Semarnat utilizó una metodología más rigurosa que las estimaciones anteriores.[4]

[2] Según el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, existían en México en 1999 poco más de 342 000 establecimientos industriales manufactureros, de los que 99% son industrias medianas, pequeñas o micro: Ello hace suponer a la Semarnat que el volumen de residuos no manifestado no es superior al manifestado por los generadores.

[3] Publicada en el *DOF* el 23 de junio del 2006.

[4] Esta metodología comprende varias etapas: *i)* Conformación del padrón de generadores a partir del trámite de registro y del trámite de auto-categorización de residuos; *ii)* Revisión y depuración a nivel de los datos manifestados

La importancia de este inventario radica en que permite al gobierno conocer con mayor precisión la relación entre la cantidad de residuos peligrosos generada y la capacidad instalada para tratarlos. En todo caso, la introducción de nuevos criterios de clasificación permitió que, como se aprecia en el cuadro 1, a partir de 2006 se calculara una menor generación de residuos. Esta aparente disminución se explica, en parte, por las reformas mencionadas, pues sustancias consideradas en el antiguo régimen jurídico como residuos peligrosos pasaron a ser "residuos de manejo especial", por ejemplo los lodos de plantas de tratamiento de aguas sanitarias, las escorias y polvillos de aluminio, cobre, níquel y zinc de las actividades de fundición primaria y secundaria, así como los recortes y lodos de perforación, entre otros (Semarnat, 2010: 10).

El tema de la capacidad para tratamiento y disposición final es central en la política nacional de residuos peligrosos. Como se observa en el cuadro 1, en 2008 se contaba con una capacidad instalada para tratar 14.3 millones de toneladas anuales, cantidad superior a las 1.16 millones de toneladas generadas. Sólo en el área de reciclaje, para ese año se encontraban autorizadas más de 200 empresas. Esta sobrada capacidad de tratamiento respecto a la cantidad generada de residuos es, sin embargo, aparente, pues da cuenta de la excedida capacidad para reciclaje de algunos tipos de residuos peligrosos, como sucede con los biológico-infecciosos, pero esconde la insuficiente capacidad para el tratamiento y la disposición final de otros, como los bifenilos policlorados (PBC) o los lodos de extracción de pozos de hidrocarburos. Por otro lado, el Programa refiere la operación de tres confinamientos para dis-

---

en ambos trámites en el Sistema Nacional de Trámites (Sinat) de la Semarnat; *iii)* Determinación en diez corrientes genéricas de residuos peligrosos (aceites usados, breas, biológico-infecciosos, escorias, líquidos de proceso, lodos, sólidos, solventes, sustancias corrosivas y otros); *iv)* Identificación de jales mineros reportados como residuos peligrosos; *v)* Validación de los datos declarados por los generadores para identificar y corregir inconsistencias en cuanto a cantidades y unidad de medida usada; *vi)* Integración de la base de datos (Semarnat, 2010: 15).

Cuadro 1. Capacidad para tratamiento de residuos peligrosos respecto al volumen de generación, 2000-2012

Concepto/año	*2000*	*2002*	*2004*	*2006*	*2008*	*2010*	*2012*
Infraestructura instalada (plantas autorizadas)	811	873	1 025	1 173	1 238	1 282	1 326
Capacidad instalada de procesamiento (miles de toneladas)	5 200	6 711	10 272	13 346	14 335	16 046	18 370
Volumen generado (miles de toneladas)*	8 000	8 000	281	838	1 110.8	1 807	1 958.2
Porcentaje de capacidad de procesamiento respecto a lo generado	65	84	100	298.2	395.3	643	696.8

FUENTE: Presidencia de la República (2015).

* El cambio en la estimación de generación en 2004 se debe a que se comenzó a calcular con base en los avisos de generación de las empresas.

posición final de residuos peligrosos en 2009, de los cuales sólo dos prestaban servicio a terceros y se localizan en los estados de Nuevo León y Coahuila. También menciona que entre 2003 y 2006 fueron autorizados seis proyectos para confinamiento de residuos peligrosos y que uno "está en la fase final de construcción en el estado de Hidalgo […] es probable que en el futuro próximo se operen nuevas instalaciones de confinamientos controlados" (Semarnat, 2009: 31). Se trata del confinamiento de Zimapán, que supuestamente se encontraba prácticamente concluido en ese momento, pero que, como veremos, no entraría en operaciones en ese "futuro próximo" al que se hacía referencia.

El caso de Zimapán no constituye, desafortunadamente, un ejemplo aislado de tentativas infructuosas por poner en operación instalaciones para el tratamiento y disposición final de residuos peligrosos. Los casos de Tijuana, Guadalcázar, Ramos Arizpe, Hermosillo y Chapontongo son algunos antecedentes que debieron arrojar algún tipo de aprendizaje en la conducción y desahogo de este tipo de proyectos socialmente conflictivos.

A finales de los ochenta la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Federal (Sedue) otorgó a una empresa filial de Chemical Waste Management un permiso para la construcción de un incinerador de PBC. Pronto se articuló un movimiento de oposición constituido por habitantes de las ciudades de San Diego, California y Tijuana, en donde se establecería el incinerador. Luego de varios años de cuestionamientos al proyecto, el gobierno federal canceló el permiso en abril de 2002 y con ello terminó con el conflicto.[5]

En el caso de Guadalcázar, en San Luis Potosí, la empresa Metalclad adquirió en 1994 un predio y los permisos para construir un confinamiento de residuos peligrosos.[6] Las operaciones iniciaron en medio de una movilización a la que se sumaron los gobiernos estatal y municipal; incluso este último sostenía que no había otorgado ninguna autorización. Con ello la controversia adquirió di-

[5] Sobre este caso, véase el trabajo de Verduzco (2002).
[6] Sobre este caso véase Azuela (2006), así como Ugalde (2002).

mensiones considerables en la opinión pública, al grado que Metalclad se sometió a una auditoría ambiental y se comprometió a rehabilitar el sitio en el que ya se habían depositado 20 000 toneladas de residuos. Un convenio entre la empresa, la Profepa y la Semarnat no fue suficiente para contrarrestar la protesta ni para evitar la cancelación del confinamiento, lo cual condujo a la empresa a solicitar un panel arbitral en el marco del capítulo 11 del TLCAN para que el gobierno mexicano le indemnizara. Esto último ocurrió en el año 2000, cuando se le condenó a México a pagar más de 16 millones de dólares.

En forma similar se dio en Hermosillo, Sonora, el caso del confinamiento de Técnicas Medio Ambientales (Tecmed). Entre 1996 y noviembre de 1998 la empresa confinó residuos peligrosos hasta la clausura de las instalaciones. Luego, en 2003, mediante la constitución de un Panel de acuerdo al Tratado Marco entre México y Europa en materia de inversión, demandó al gobierno de México, el cual fue condenado a pagar una indemnización de 7.5 millones de dólares, y además quedó en la obligación de rehabilitar el sitio.[7] Otras tentativas fueron los proyectos localizados en Chapontongo, Hidalgo[8] y en La Choya, en Sonora, con capacidad instalada para 45 000 toneladas al año.[9]

En todos esos casos aparece la cuestión de la fragilidad de las decisiones sobre la instalación de infraestructura para la gestión de residuos peligrosos. Tal debilidad no termina con la entrada en operaciones de las instalaciones. En el municipio de Ramos Arizpe ha operado recientemente una instalación para tratamiento y disposición final de residuos peligrosos de la empresa Tecnología Ambiental Especializada. Autorizado para recibir en total 2.7 millones de metros cúbicos de desechos y con una capacidad anual de recepción de 24 100 toneladas, este confinamiento abierto en 2007 pudo tan sólo dar servicio durante siete meses. En diciembre

[7] Sobre este caso puede consultarse Velázquez (2006).

[8] Una descripción del conflicto suscitado en el municipio hidalguense de Chapontongo se encuentra en Vargas (2005).

[9] Sobre el caso de la Choya puede consultarse el trabajo de Scheinfeld (1999).

de ese año ocurrió un incendio en las instalaciones que dio lugar a que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) lo clausurara de manera temporal.[10]

El contexto en el que se desarrolla el proceso de autorización, construcción y cancelación del proyecto de Zimapán está marcado por una suerte de estrés o de urgencia, pues por un lado se presenta la necesidad objetiva de acrecentar este tipo de infraestructura, pero al mismo tiempo las experiencias similares sugieren que este tipo de acción pública está marcada por una cierta fragilidad debido a los problemas para la aceptación por parte de las comunidades vecinas. Reaparece la situación paradójica en la que, si bien la reforma al régimen jurídico de los recursos y el aprendizaje de las experiencias anteriores debieron fortalecer los procedimientos de concertación y negociación, el proyecto de Zimapán no pudo escapar a situaciones de conflicto y al bloqueo final.

El proyecto de confinamiento en Zimapán

El proyecto del confinamiento de Zimapán estuvo a cargo de la empresa Sistemas de Desarrollo Sustentable, S. A. de C. V. El proyecto consistía en la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento, estabilización y confinamiento de residuos clasificados, de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana NOM-052-Semarnat-1993. La sociedad Sistemas de Desarrollo Sustentable pertenece a la firma Befesa, filial del grupo Abengoa, el cual

[10] De acuerdo con la Semarnat (2009), el confinamiento operaba en 2011; sin embargo, la prensa regional reporta que está por definirse su clausura definitiva. Puede consultarse la Minuta de la sesión del 8 de julio de 2008 del Congreso del Estado de Coahuila, en la que se propuso, votó y aprobó un Punto de Acuerdo solicitando a las delegaciones de la Profepa y Semarnat en ese estado, que informen a ese órgano sobre la reapertura del Centro Integral para el Manejo, Tratamiento, Aprovechamiento y Disposición final de Residuos Industriales y Peligrosos (CIMARI) ubicado en la ciudad de Ramos Arizpe, Coahuila. Véase igualmente "Misterio en el CIMARI", *Diario Vanguardia*, 15 de noviembre de 2010.

cuenta con más de 50 instalaciones medioambientales especialmente diseñadas para el reciclaje y la gestión de residuos industriales en España, Reino Unido, Portugal, Rusia, Ucrania, Brasil, Argentina y Perú.[11] Abengoa fue creada en 1941 para la fabricación de contadores monofásicos, pero se ha desarrollado en varios ámbitos como la transmisión y distribución eléctrica, la ingeniería hidroeléctrica, la infraestructura para la explotación de hidrocarburos, la construcción de instalaciones industriales, así como la generación de energía eólica, el tratamiento de aguas y residuos. Befesa, por su parte, es una firma presente en 20 países, que se especializa en servicios ambientales, especialmente en la gestión del agua y el tratamiento de residuos industriales, como los residuos de aluminio y acero.

El confinamiento se realizaría en una superficie de 133 hectáreas localizadas en el ejido Cuauhtémoc, a una distancia de 2 km del río Moctezuma, 4 km de la presa Hidroeléctrica Fernando Hiriart, 6 km de la cabecera municipal y 205 km de la Ciudad de México. Zimapán, por otro lado, colinda con la Reserva de la Biosfera de la Sierra Gorda.[12]

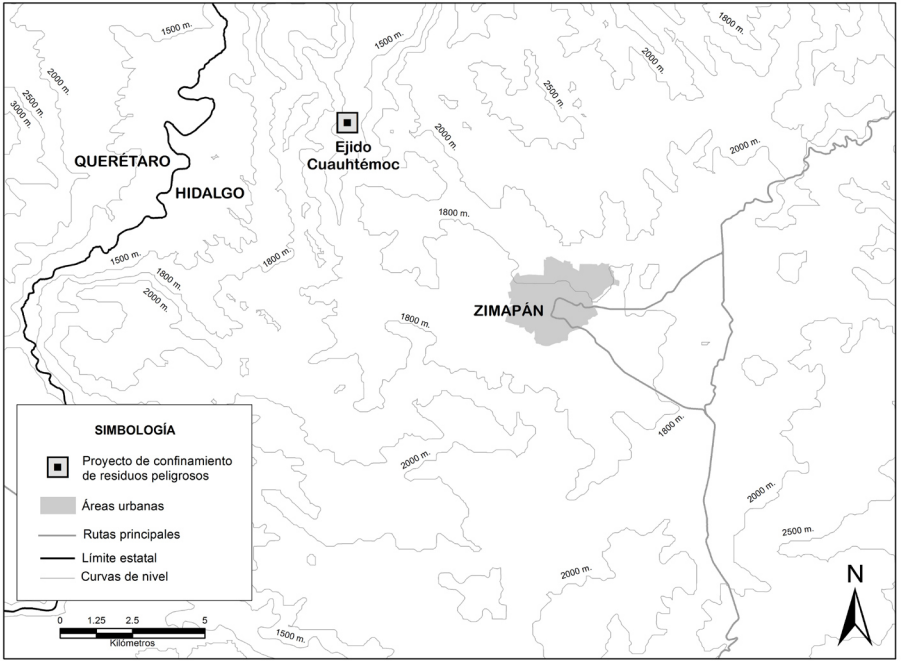
La población del municipio de Zimapán es de 37 435 habitantes, distribuida en 160 localidades, y tiene un alto nivel de marginación. A pesar de la proximidad de los ríos Tolimán y Moctezuma, se trata de una zona árida en la cual la producción agrícola y ganadera es marginal, y la actividad predominante es la minería. Tres empresas mineras operan en el municipio; extrayendo principalmente plomo, plata y zinc de las minas El Monte, Carrizal y Tres Arcángeles, que generan alrededor de 500 empleos directos.[13]

[11] Como se puede apreciar en el documento "Manifestación de impacto ambiental del proyecto Sistemas de Desarrollo Sustentable", el grupo Abengoa cuenta con proyectos similares al de Zimapán en España, Argentina y Perú.

[12] Clasificada como tal por un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1997.

[13] Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009, del municipio de Zimapán.

Mapa 1. Localización del proyecto de confinamiento de residuos peligrosos de Zimapán



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en INEGI, SRTM/NASA.

Procedimientos que no inducen la concertación: las autorizaciones

La obtención de las autorizaciones por las diferentes autoridades constituye una condición indispensable para la construcción y puesta en operación de este tipo de instalaciones. Sin embargo, como se verá más adelante, el otorgamiento de dichas autorizaciones no lleva aparejado un mecanismo suficiente para garantizar un sentimiento de aceptación de la ciudadanía hacia el proyecto.

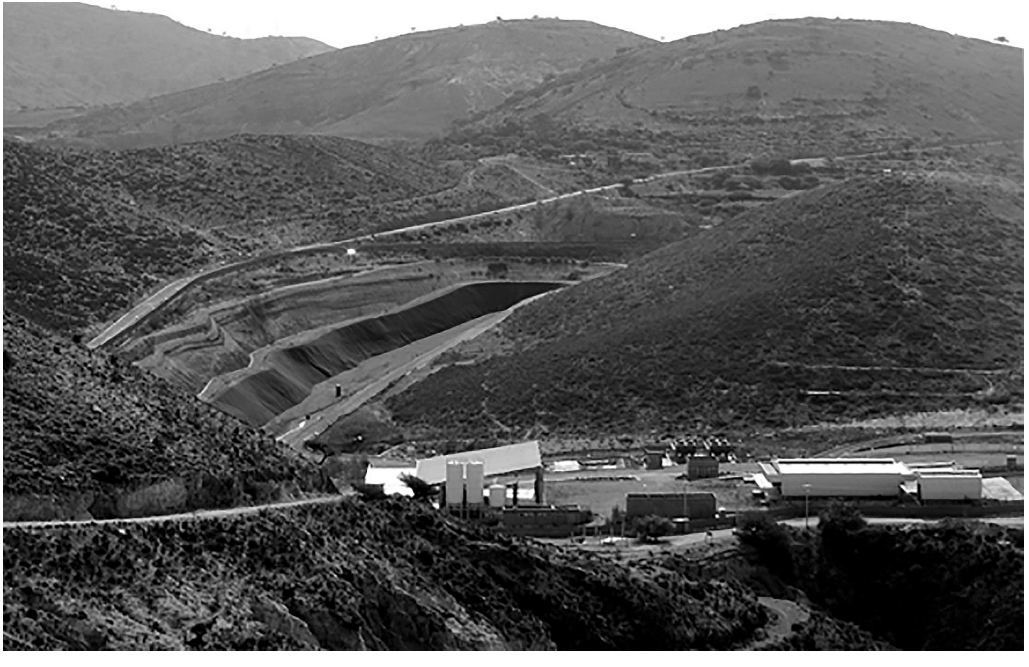
Un procedimiento sin consulta pública

El 19 de julio de 2004 la empresa promotora presentó en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (en adelante, DGIRA) de la Semarnat una Manifestación de Impacto Ambiental en modalidad Regional, así como un Estudio de Riesgo nivel III, relativos al proyecto denominado "Sistemas de desarrollo sustentable", a desarrollarse en el ejido Cuauhtémoc, municipio de Zimapán. El 11 de noviembre la DGIRA determinó que el proyecto era "ambientalmente viable" y otorgó la "Autorización de Impacto de manera "condicionada", con una vigencia de 50 años" (con posibilidad de ampliación). La resolución implicó una visita al sitio, así como la intervención de la opinión de expertos. Esta consulta de opiniones técnicas se limitó, por decirlo así, a un *expertise*[14] interno, es decir, consultando sólo a técnicos que se desempeñan en la propia Semarnat y sin hacer uso de otras posibilidades que prevé el marco legal.

De acuerdo con el procedimiento legal, el 29 de julio la Semarnat notificó al gobierno del estado y del municipio el inicio de la evaluación de impacto para que manifestaran lo que a sus intereses conviniera. Para ello contaron con un plazo de 15 días, en el entendido de que si no lo hacían, se entendería que no tenían objeciones

[14] Se entiende *expertise* como el conjunto de conocimientos y competencias sobre un tema que proviene del saber técnico especializado de un experto. Véase el empleo de este concepto en Ronda y Ugalde (2008).

Figura 1. Centro de tratamiento y disposición de residuos peligrosos. Zimapán, Hidalgo



FUENTE: Fotografía de Vicente Ugalde.

al proyecto.[15] La LGEEPA y su reglamento en materia de impacto prevén que la Semarnat publique las solicitudes de autorización de impacto. Lo que es publicado es una lista de las solicitudes de autorización recibidas semanalmente y en la que se incluye datos generales como: el promovente, la fecha de presentación de la solicitud, el nombre del proyecto, su localización y el tipo de solicitud en cuestión.[16] De acuerdo al marco legal, la secretaría puede optar por abrir una etapa de Consulta pública o bien ésta puede ser originada por la solicitud de algún interesado presentada dentro de un plazo de 10 días a partir de la publicación de los listados. En este segundo caso, la Semarnat debe notificar al solicitante su decisión de abrirla o no. En caso afirmativo aplican algunas disposiciones, como notificar al promovente del proyecto para que publique un extracto de la obra o actividad en un periódico donde se realizará el proyecto. Dicho extracto debe contener una descripción del proyecto, su ubicación, haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio, e indicar los principales efectos ambientales del proyecto y las medidas de mitigación previstas.

En el caso de Zimapán, la publicación de la solicitud de Evaluación de impacto del confinamiento se realizó el 22 de julio en la *Gaceta Ambiental* y en la página electrónica de la Semarnat. El 30 de julio el expediente se puso a disposición del público en las oficinas de la DGIRA (en avenida Revolución, al sur de la Ciudad de México), dando así inicio al periodo para la Consulta pública. Más tarde, el 22 de septiembre, Marco Antonio Moreno, presidente de la Sociedad Ecologista Hidalguense, A.C., solicitó una

[15] El procedimiento de evaluación de impacto está previsto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en adelante, LGEEPA), por su reglamento en materia de impacto y por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

[16] Las solicitudes pueden ser de evaluación de impacto ambiental en modalidad de Regional, que fue el caso del proyecto de Zimapán, o bien en modalidad de Especial. También puede tratarse de una solicitud de Informe preventivo.

Consulta pública, pero la DGIRA respondió que el plazo había expirado, pues había corrido a partir del día hábil siguiente al 22 de julio. Se cancelaba así un espacio de intercambio de información y de eventual concertación entre promotores y comunidades vecinas al proyecto.

Otras autorizaciones

Además de la autorización de impacto, la empresa requería otras dos autorizaciones de la Semarnat: una para la construcción y operación del confinamiento, y otra para el manejo y tratamiento de residuos peligrosos. Asimismo, la autorización de impacto requería la autorización federal de cambio de uso de suelo forestal.[17] Otras autorizaciones correspondían a los gobiernos estatal y municipal, en el entendido de que, en materia de impacto, el hecho de contar con la autorización federal no condiciona el otorgamiento de los permisos estatal y municipal.

En diciembre de 2005 la presidenta municipal Rosalía Gómez (del Partido Acción Nacional, en adelante PAN) (2003-2005) otorgó la licencia municipal de construcción de la planta de tratamiento y confinamiento controlado de residuos industriales. Luego, Eusebio Aguilar (del Partido Revolucionario Institucional, PRI) (presidente municipal para el periodo 2006-2009), otorgó una prórroga de esa licencia con el argumento de que por causa de fuerza mayor la empresa no había podido realizar las actividades amparadas por la licencia.[18] El mismo alcalde otorgó en octubre de 2008 una autorización para operar una planta para el tratamiento y confinamien-

[17] El permiso de cambio de uso de suelo no era para todo el predio, cuya superficie es de 1 329 450.54 m^2. En el predio, una de las áreas que sería destinada a la construcción de plantas de tratamiento habían sido utilizada con anterioridad por un campamento de la Comisión Federal de Electricidad. En esa parte las características del terreno, ya alterado por esa intervención, hacían que la alteración asociada el proyecto no fuera mayor.

[18] Oficio PMZ/OPM/128/28/04/2008.

to controlado de residuos peligrosos, así como las instalaciones auxiliares que se requirieran para tal obra.[19]

Luego de haber sido concedida esa prórroga y concluida la construcción de las instalaciones, el nuevo presidente municipal para el periodo 2009-2011, José María Lozano, del Partido de la Revolución Democrática (en adelante, PRD), anunciaría y llevaría a cabo la anulación de la autorización municipal. Como se verá más adelante, el otorgamiento de las autorizaciones y los intercambios de información que suponen dichos trámites no impedirían la interrupción del proyecto. Esos trámites se habrían revelado como incapaces de generar espacios de discusión sociotécnica y de concertación.

El expertise*, como elemento de distensión*

El saber técnico especializado interviene en varios momentos en las tomas de decisión como es la Evaluación de Impacto. Para este caso, se solicitó una opinión a las siguientes dependencias: *i)* la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, *ii)* la Dirección de Gestión Forestal y de Suelos, *iii)* la Dirección General de Vida Silvestre, *iv)* la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, y *v)* la Comisión Nacional del Agua, todas ellas dependencias de la propia Semarnat. Entre septiembre y octubre de 2004 cuatro de los cinco servicios mencionados (excepto la Dirección de Gestión Forestal y de Suelos) remitieron sus opiniones técnicas.

Asimismo, a inicios de septiembre la DGIRA realizó con personal de la Dirección de Vida Silvestre, una visita de campo al predio del proyecto. El procedimiento legal prevé que la Semarnat puede

[19] Proposición de punto de acuerdo respecto a la anulación de permiso a la empresa Sistemas de Desarrollo Sustentable, en *Gaceta del Senado de la República,* núm. 5, del 2 de junio de 2010.

consultar expertos en los casos en que, debido a la complejidad o especialidad de las circunstancias de ejecución y desarrollo de algún proyecto, estime que esos peritajes pueden contribuir a resolver mejor la evaluación de impacto. En tal caso, debe hacer del conocimiento del promovente las opiniones con el fin de que éste manifieste lo que a su derecho convenga.

El *expertise* interviene no únicamente en el estudio de impacto; la autorización municipal menciona, por ejemplo, que la empresa debe presentar una propuesta de seguro y que para determinar la garantía se necesita un estudio económico. Por otro lado, también aparecieron opiniones de expertos ajenas a los procesos de autorización, pero que se pronunciaban sobre el proyecto. Especialistas del Instituto Politécnico Nacional advirtieron en algún momento que el proyecto era "un peligro", y que era inviable por la presencia de actividad geológica asociada a una falla subterránea localizada en un eje volcánico con movimientos telúricos recientes.[20]

El movimiento de contestación al proyecto refiere diferentes opiniones técnicas de conocidas instituciones académicas. El líder del movimiento Todos Somos Zimapán, quién devino alcalde, refiere que en 1992 el Centro de Salud de Zimapán identificó la presencia de arsénico en la sangre de algunos menores.[21] Asimismo, indicó que estudios desarrollados durante más de 15 años en el Instituto de Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México documentaron la presencia de ese material en agua subterránea, contaminación que, sin embargo, se explica por la mineralización del área, es decir por causas no imputables a actividades humanas. La presencia de ese material ha sido igualmente señalada por estudios del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, de la Comisión Nacional del Agua; por el Centro de Investigaciones Químicas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo,[22]

[20] Se trata de los investigadores Carlos Cruz Melo y Germán Rufino (*La Jornada*, 2007a).

[21] Información que no pudo ser verificada ni de la que pudo encontrarse algún rastro en otro registro.

[22] Puede señalarse por ejemplo el texto de Prieto y otros (2005).

Figura 2. Celda impermeabilizada de instalaciones de Zimapán, Hidalgo

FUENTE: Fotografía de Vicente Ugalde.

así como por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.[23]

Se trata, en este caso, de un atributo territorial que en lugar de ser empleado como una atenuante de las posibles imputaciones al confinamiento, fue utilizado como argumento en contra del proyecto: de posible factor de entendimiento pasó a ser elemento de distensión. A pesar de estos informes y estudios, la Semarnat no recibió documentación para cuestionar la idoneidad del sitio supuesta por la manifestación de impacto:

> yo fui el actor totalmente porque a mí me tocó ser el mediador en la mesa de diálogo que se abrió en el 2008, 2009 con estas gentes, y siempre fue un requerimiento: "si ustedes consideran de que los estudios no fueron correctos, presenten sus estudios técnicos", o sea, el argumento no está mal pero nunca te entregaron un estudio técnico con rigor para decir si cumplía o no.[24]

Por otra parte, en la bibliografía especializada se daba cuenta de esa contaminación,[25] refiriéndose principalmente a las propiedades del suelo y, sólo de manera indirecta, a la minería. De acuerdo al informe *Emisiones y transferencias de contaminantes* publicado en 2005 por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, una de las dos instalaciones de minería metálica que, junto con dos centrales eléctricas, aportaron más de 92% del total de emisiones registradas por las plantas en 2005 en México fue la

[23] Esta información fue tomada del documento "Situación actual del contenido de arsénico en el agua potable de Zimapán", que nos fue entregado en abril de 2010 por José María Lozano, entonces alcalde de Zimapán. Este documento refiere que según un muestreo realizado en septiembre de 2009 en el tanque principal de abastecimiento del agua potable del municipio, se encontró que la concentración de arsénico era 3.5 veces superior a la permitida por la norma respectiva.

[24] Entrevista con Alfonso Flores, director general de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales desde 2007, realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

[25] Armenta y otros (2001).

de la Compañía Minera Nuevo Monte del grupo Peñoles, localizada en Zimapán. Esta instalación habría generado cerca de seis millones de kilogramos de contaminantes, entre los que destaca el arsénico y sus compuestos.[26]

Estas circunstancias favorecieron la aparición y desarrollo de un ambiente de desconfianza en donde la interacción entre promotores empresariales y gubernamentales con los habitantes fue cada vez menos cooperativa, de tal manera que desembocaría en la cancelación del proyecto.

La aparición y extensión de una situación de crisis

En 2007, tres años después de otorgadas las autorizaciones federales, se constituyó la oposición al proyecto. Si en su inicio se trataba de habitantes de la región, posteriormente se adhirieron a la movilización diputados federales, así como personalidades de la izquierda con reconocimiento nacional.

Durante sus primeras movilizaciones, el grupo de opositores se reducía a algunos vecinos de Zimapán. Su crecimiento se desencadenó a partir de una reunión informativa organizada en septiembre de 2007 por la organización Todos Somos Zimapán, en la que se pidió a la empresa aclarar si el proyecto se trataba de una recicladora o si se trataba de un confinamiento de residuos peligrosos.[27]

> Porque nos habían mencionado que era una recicladora de basura y así lo consideramos. Mucha gente se puso a recolectar los desechos y desperdicios de la basura y pensamos que ahí se iban a poder ven-

[26] La otra planta fue la compañía Fresnillo, en el estado de Chihuahua, que realiza operaciones de minería de plomo y zinc (Comisión para la Cooperación Ambiental, 2009).

[27] En esta organización participaban, entre otros, Arturo Williams Trejo Leal, Irma Labra y José María Lozano, quienes firmaban los comunicados del movimiento.

> der. Pero había mucha información, como muy troncada, y entonces decidimos hacer ese foro de información.[28]

Ante la confirmación de lo segundo, los opositores partieron en una marcha hacia la ciudad de Pachuca y a la Ciudad de México. De acuerdo con reportes periodísticos, el 2 de diciembre, cuando los opositores distribuían volantes entre habitantes de comunidades, favorables al proyecto tuvieron un enfrentamiento físico con las autoridades ejidales, entre ellas Agustín Ramírez López. Esa noche, policías del estado de Hidalgo detuvieron a 45 integrantes de Todos Somos Zimapán, quienes respondieron con bloqueos en carreteras. Al siguiente día, taxistas de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, procedentes de municipios de Tecámac y Ecatepec en el Estado de México, se manifestaron frente a la Procuraduría General de Justicia de Hidalgo pidiendo la liberación de Germán Rufino Contreras, diputado del PRD en el Congreso del Estado de México.[29] Por otra parte, una queja presentada por Todos Somos Zimapán dio pie a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).[30]

[28] Entrevista con José María Lozano, presidente municipal de Zimapán desde 2009, realizada el 26 de noviembre de 2010 en Zimapán, Hidalgo.

[29] Diversas fuentes periodísticas dieron cuenta de estos hechos. Puede consultarse la nota de Carlos Camacho, Israel Dávila y Matilde Pérez en el diario *La Jornada* del 4 de diciembre de 2009 (*La Jornada,* 2007b), así como la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 68/2009.

[30] Debe señalarse que la versión de los hechos que consta en el expediente de dicha queja no coincide en su totalidad con la relatada por el diario *La Jornada*. De acuerdo con el líder del movimiento, José María Lozano, ellos fueron amenazados y agredidos por el presidente del Comisariado Ejidal y las personas que lo acompañaban, y fue de ellos de quienes los liberó la policía, que detuvo a dos de los agresores. La represión se suscitó esa noche, pues un funcionario del gobierno del Estado trasladó a los detenidos al hospital, a donde acudieron alrededor de 200 pobladores de Zimapán para evitar que los detenidos huyeran. Ante esa multitud, llegaron 800 policías estatales y fue ahí que se desató la represión contra los pobladores. Así consta en la Recomendación 68/2009 emitida por la CNDH sobre el caso (Oficio núm. 49839 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 20 de octubre de 2009).

También se dieron movilizaciones a favor del proyecto. Habitantes de Zimapán simpatizantes del mismo se manifestaron en Pachuca exigiendo al gobierno estatal garantizar el orden social y rechazando la intromisión del diputado Contreras. Se menciona que alrededor de 300 habitantes, encabezados por el alcalde y el diputado Carlos Trejo, condenaron los enfrentamientos del 2 de diciembre y solicitaron la intervención del gobernador para solucionar el conflicto.[31] El portal electrónico "Radar Político" menciona que en la protesta, el alcalde se comprometió a no ampliar la licencia de construcción hasta que la Profepa diera a Todos Unidos por Zimapán un dictamen técnico que acreditara la inocuidad del proyecto. Se planteaba por primera vez la intervención federal como una posibilidad para arbitrar el emergente conflicto.

En 2008 la oposición se desarrolló de forma considerable. En abril Todos Somos Zimapán emprendió una "caminata por la vida" que partió de Zimapán para llegar al Distrito Federal el 5 de mayo. Durante el trayecto, el 1 de mayo se da una trifulca entre Todos Somos Zimapán y miembros del Sindicato Nacional de Maestros, con la detención de 26 opositores al confinamiento.[32] En ese momento la movilización dio un salto, trascendiendo la escala del territorio local, al tiempo que comenzó a incorporar elementos ajenos al confinamiento. Es interesante señalar que desde finales de abril de ese año y hasta mediados de 2009, la difusión del movimiento por la internet y el correo electrónico fue intensa: videos, fotografías, comunicados, documentos administrativos del municipio e incluso extractos de resoluciones del poder judicial sobre los procedimientos de amparo en litigio fueron difundidos masivamente.[33] La movilización ganaba de este modo visibilidad y con

[31] Véase el sitio electrónico "Radar Político". Disponible en <http://joelsan.wordpress.com/>.

[32] Véase la nota de Carlos Camacho en el diario *La Jornada* del 3 de mayo de 2008 (*La Jornada*, 2008b).

[33] El autor de este documento recibió en su correo electrónico institucional, es decir de El Colegio de México, al menos cincuenta mensajes que contenían los documentos antes señalados; pero principalmente los comunicados

esto se cerraban las posibilidades para una posible solución concertada al proyecto.

Durante 2008 la movilización ganó el apoyo de personalidades como Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República derrotado en forma controvertida en 2006, quién se desplazó a Zimapán.[34] Otras personalidades, como los senadores Jesús Zambrano y José Guadarrama, del PRD, y el líder del Barzón Popular, Crescencio Morales, participaron en actos de Todos Somos Zimapán.[35] De la misma forma, Rosa María O'Leary, líder de la movilización contra el confinamiento de la empresa Cytrar en Hermosillo, se trasladó a Zimapán para sumarse a la oposición. Sin desplazarse a Zimapán, expresaron igualmente su apoyo a la movilización los obispos Samuel Ruiz, mediador en el conflicto del EZLN en 1994, y Raúl Vera, obispo de Saltillo, conocido por sus posiciones progresistas.[36] Otras expresiones de rechazo al proyecto vinieron del Centro de Análisis y Acción en Tóxicos y Alternativas, organismo que denunció que proyectos como el de Zimapán se hacen con procedimientos poco democráticos, en situaciones de engaño y en comunidades pobres que, sin haber generado residuos, asumen el riesgo ambiental.[37] Argumentos como este serían centrales en las elecciones que a finales de 2008 verían al confinamiento como tema central de las campañas.

---

de la organización Todos Somos Zimapán estaban dirigidos, en ocasiones, a 450 destinatarios, entre los que no había únicamente miembros de instituciones académicas, sino del Congreso Federal, de organizaciones no gubernamentales y de medios de comunicación.

[34] Véase la nota de Angélica Enciso en el diario *La Jornada* del 7 de enero de 2008 (*La Jornada,* 2008a).

[35] Entre otros actos, el Barzón Popular participó en la llamada Caminata por la Vida con quince autobuses llenos de personas. Comunicado de Todos Somos Zimapán, del 28 de abril de 2009.

[36] Esta adhesión consta en un comunicado suscrito por ambos en su calidad de representantes del Secretariado Internacional de Solidaridad con América Latina (SICSAL), y del Centro para los Derechos Humanos de la Diócesis de Saltillo Fray Juan de Larios, respectivamente, comunicado del 15 de junio de 2008.

[37] Véase la nota de Angélica Enciso en el diario *La Jornada* del 7 de enero de 2008 (*La Jornada,* 2008a).

El microcosmos político

En septiembre de ese año, el líder de Todos Somos Zimapán deviene en candidato por el PRD a la Presidencia Municipal, y dos meses después[38] gana la elección. Sin embargo, argumentando el escaso margen y, entre otras circunstancias, la intervención del párroco de Zimapán, la coalición encabezada por el PRI obtuvo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) la anulación de la elección.[39] En tanto se celebraban nuevas elecciones en julio de 2009, un Consejo de Administración Municipal asumió las funciones de gobierno. Retomando el tema de la cancelación del confinamiento, José María Lozano contendió nuevamente y ganó la elección.[40]

Como presidente municipal, José María Lozano participó en las reuniones denominadas "mesas de diálogo", entre representantes del gobierno federal y el estatal, de la empresa y de los opositores al proyecto. Para entonces no había un ambiente propicio para la concertación, pero las mesas de diálogo constituyeron al menos un intento de reanudar la comunicación entre los vecinos y los promotores del proyecto.

Durante la disputa electoral, el conflicto fue tratado en el Senado, el cual aprobó un punto de acuerdo solicitando a la Semarnat un informe sobre la evaluación de impacto e información de los trámites realizados por la empresa. Para ese momento, sin embargo, la primera etapa de la construcción del confinamiento había alcanzado 80 por ciento.[41]

[38] Véase, entre otras fuentes, el semanario *Contralínea* del 1 de junio de 2009 (Islas, 2009).

[39] En un boletín informativo del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, de fecha 9 de enero de 2009, se puede leer que en el expediente ST-JRC-15/2008 se revocaba la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo por parte del Trife, a la vez que se decretaba la nulidad de la elección de los miembros del Ayuntamiento del municipio de Zimapán.

[40] De acuerdo con el Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo, el PRD obtuvo 7 095 votos, mientras que el candidato de una coalición encabezada por el PRI obtuvo 7 068. Disponible en <http://www.ieehidalgo.org.mx>.

[41] Dictamen del "Punto de Acuerdo por el que se solicita a la Secretaría

Cuadro 2. Alcaldes de Zimapán y su posición frente al proyecto de confinamiento

Alcalde	*Partido*	*Periodo*	*Acción ante Proyecto*
Rosalía Gómez Rosas	PAN	2003-2005	Firmó convenio con empresa y con el gobierno estatal y otorgó los permisos de construcción y operación.
Eusebio Aguilar Francisco	PRI	2006-2008	Otorgó prórroga del permiso de construcción en abril de 2008 y de permiso de operación y funcionamiento ese mismo año.
José María Lozano	PRD	2009-2011	Promovió la cancelación del proyecto mediante anulación de permiso municipal de operación.

FUENTE: Elaboración propia.

Según la prensa, a partir de la victoria electoral de Lozano la empresa analizó la opción de promover un arbitraje internacional en el marco del Tratado de Libre Comercio entre México y Europa, para proteger su inversión hasta entonces improductiva.[42] Así sucedió: Abengoa y la compañía española de Financiación del Desarrollo (Cofides, S. A.) solicitaron el arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), para exigir al estado mexicano el pago de 96 millones de dólares, más intereses, por la imposibilidad de operar el confinamiento.[43] La solicitud fue planteada por violar el Acuerdo para la

de Medio Ambiente y Recursos Naturales un informe sobre la evaluación del impacto ambiental del proyecto 'Sistemas de Desarrollo Sustentable'", publicado en la *Gaceta del Senado de la República,* núm. 71 del 15 de diciembre de 2009.

[42] Columna de David Páramo en el diario *Excélsior* del 17 de septiembre de 2010.

[43] Se trata del caso Abengoa, S. A., y Cofides, S. A., contra los Estados Unidos Mexicanos, expediente ICSID Case núm. ARB (AF)/09/2, planteado el 22 de septiembre de 2009 y registrado el 9 de diciembre de ese año. Puede igualmente consultarse el diario *Mileno Online* del 27 de julio de 2010 (*Milenio Hidalgo,* 2010).

Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre México y España, en especial debido a la imposibilidad de operar el proyecto por diversos actos de las autoridades municipales, como la anulación del permiso de funcionamiento. A pesar de ello, un representante de la empresa continuó asistiendo a las "mesas de diálogo" que para entonces se llevaban a cabo en la Secretaría de Gobernación y luego en las oficinas de la Semarnat. Sin embargo, la participación de ese representante fue pasiva,[44] como se pudo constatar más adelante.[45]

Concertación y aprehensión jurídica del caso

La colaboración entre la empresa y el municipio de Zimapán varía en función de quién detenta la mayoría en ese gobierno. En julio de 2003, en la ciudad de Pachuca, la presidente municipal de Zimapán, la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado y el apoderado legal de Befesa México habían firmado un acuerdo de colaboración para desarrollar una estrategia común con el propósito de agilizar y permitir el establecimiento de una "nueva empresa filial o con participación accionaria" de Befesa, así como para acordar la instalación de una planta industrial que contribuiría al desarrollo económico del municipio. El gobierno del estado se comprometía a otorgar becas para la capacitación de trabajadores, a apoyar a Befesa para su incorporación en programas de desarrollo industrial, para la tramitación y obtención de la licencia de uso del suelo y para la tramitación pronta y expedita de los servicios de energía eléctrica, agua, drenaje pluvial y sanitario, así como para la legalización del terreno para el confinamiento. Este último compromiso implicaba una negociación con el ejido de San Antonio.

[44] Entrevista con Alfonso Flores realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

[45] Entrevista telefónica con Juan Ramón Barcalá, Sistemas de Desarrollo Sustentable (Abengoa México), realizada el 17 de noviembre de 2010.

El gobierno estatal también se comprometía a conformar un comité técnico para evaluar la propuesta de comunicación social y de relaciones públicas. El municipio, por su parte, se comprometía a apoyar a la empresa, propiciando un clima de negocios favorable y auxiliándole con facilidades para el desarrollo de una campaña de comunicación social.

La empresa asumía, entre otros, los compromisos de cumplir con la legislación, presentar al comité técnico la propuesta de comunicación social y relaciones públicas antes de los procedimientos de instalación, informar a las instancias correspondientes en caso de modificaciones al proyecto (otra exigencia de ley), pavimentar el camino rural de acceso a sus instalaciones e instalar una "planta de tratamiento y confinamiento de residuos industriales, con una inversión aproximada de 5 millones de dólares, generando en su primera etapa 40 empleos directos".[46]

El Ayuntamiento de Zimapán no sólo había otorgado a la empresa la licencia de construcción con fecha 5 de diciembre de 2005, sino que a solicitud de ella le concedió una reposición de los días en que no puedo laborar por causas de fuerza mayor.[47] Esa concesión fue justificada por el alcalde Aguilar, por la inminente solicitud de arbitraje internacional para reclamar las inversiones.[48] La decisión de cerrar el confinamiento se anunció en diversas ocasiones, pero al parecer el anuncio que tuvo un efecto definitorio se hizo luego de una mesa de diálogo en julio de 2010. Como Alcalde, en diciembre de 2009 José María Lozano había propuesto al Cabildo de Zimapán que el municipio contratara los servicios legales de un bufete especializado para anular la autorización municipal. El

[46] Texto del convenio de colaboración firmado el 9 de julio de 2003 en la Ciudad de Pachuca, Hidalgo.

[47] Mediante resolución del 15 de abril de 2008, el presidente municipal y el director de Obras Públicas de Zimapán acordaron autorizar a la empresa una prórroga, del 16 de abril al 16 de junio de ese año, para la construcción de la planta de tratamiento de residuos. Cabe señalar que en dicho permiso se hace referencia a residuos *industriales* y no a residuos *peligrosos*.

[48] Comunicado de fecha 28 de abril de 2008, dirigido a José María Lozano en su calidad de representante del movimiento Todos Somos Zimapán.

Cabildo aprobó la propuesta y se contrató al despacho de abogados Burgarin y Asociados. Luego, en la sesión del 10 de marzo el Cabildo aprobó otra resolución en la que se decretaba la nulidad del permiso de operación del confinamiento.[49]

Como se ha mencionado, a partir de septiembre 2009 la Semarnat organizó unas mesas de diálogo en sus oficinas de la Ciudad de México. A iniciativa del PRD, la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo para instar a esa secretaría, a la Profepa y a la Secretaría de Gobernación, a establecer dichas mesas de diálogo.[50] Rufino Contreras, José María Lozano (ambos opositores), así como representantes de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Instituto Nacional de Ecología, de la Secretaría de Salud, del Gobierno del Estado de Hidalgo y, desde luego, de la empresa asistieron a algunas de esas reuniones. En términos generales, los opositores exigían que se realizaran estudios sobre el impacto ambiental, lo que el gobierno de Hidalgo secundó proponiendo la intervención de una tercera opinión.

> Y allí fue cuando el gobernador saliente, el gobernador Chong, llegó a mencionar el famoso estudio de tercería, el cual, yo ahí si te comento como autoridad y como parte de la Federación, pues no lo íbamos a aceptar porque es tanto así como decir que nuestro acto de autoridad no fue apegado a derecho.[51]

Se realizaron entre ocho y diez reuniones con una asistencia irregular, e incluso en algunas de ellas llegaron personas no directamente involucradas, como el líder del Barzón Popular o la opositora al confinamiento de Hermosillo. La posición de la Semarnat fue de rechazo a la propuesta de un nuevo estudio, pues ésta ya había

[49] *Gaceta del Senado de la República,* núm. 5 del 2 de junio de 2010.

[50] Boletín de prensa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión núm. 1054, y Boletín núm. 0953 del 17 de febrero de 2010. Véase igualmente la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, núm. 2857-III, del jueves 1 de octubre de 2009.

[51] Entrevista con Alfonso Flores realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

realizado el estudio de impacto en términos legales; entonces era inaceptable dar marcha atrás a algo legalmente sancionado.[52]

Luego de varias reuniones, las mesas de diálogo se trasladaron a la Profepa y después se realizaron tres más en la Secretaría de Gobernación pues el conflicto se había convertido en un tema que trascendía el ámbito de la gestión ambiental. En esas reuniones los opositores plantearon argumentos como el hecho de que el transporte de los residuos no debía pasar por el poblado de Zimapán, y a propósito de la oferta de que la empresa construyera un camino alterno, señalaron lo siguiente:

> ¡Cómo! ¡Por dentro de la ciudad! Entonces ellos (la empresa) después vieron la posibilidad de un camino alterno; lo vieron como una posibilidad, pero la construcción y el trazo era pasar por aquí, a tres cuadras de aquí, del centro de Zimapán.[53]

Las mesas de diálogo fueron progresivamente mostrando la escasa posibilidad de construir un arreglo entre las partes en pugna. Ello desembocó, ya con el triunfo electoral de Lozano, en el litigio comercial entre la empresa y los opositores, ya convertidos en gobierno.

Al parecer la anulación fue el tema tratado en una de esas reuniones entre funcionarios de la Secretaría de Gobernación e integrantes de Todos Somos Zimapán. Todavía al momento de esta decisión, la forma como los líderes de estos movimientos se expresaban sobre la iniciativa del confinamiento denotaba una disposición poco proclive a la concertación. Lozano refiere que acudió a la Secretaría de Gobernación en el segundo día de su mandato como alcalde, donde un funcionario le advirtió que: "Quieras o no quieras, mañana entra en operación el confinamiento".[54] La manera en que los opositores se han referido al desenlace del proyecto confirma la escasa posibilidad para reintroducir un ambiente de concertación:

[52] *Idem*.

[53] Entrevista con José María Lozano realizada el 26 de noviembre de 2010 en Zimapán, Hidalgo.

[54] *Idem*.

uno de los opositores decía "luego de casi cinco años de enfrentamiento con policías estatales y federales, los ciudadanos vencieron"; tanto este líder como Lozano coincidían en que la empresa se había instalado mediante "engaños".[55]

La confrontación jurídica

Más allá de las movilizaciones, las acusaciones mutuas, una intensa batalla mediática y algunos incidentes violentos, la disputa por el proyecto de Zimapán conoció pocos episodios en la arena estrictamente jurisdiccional. Se tiene registro del juicio de amparo promovido en contra de autoridades por la construcción y operación del confinamiento.[56] Asimismo, Lozano interpuso una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que derivó en una recomendación, a la cual la respondieron la Semarnat[57] y la Profepa, ambas rechazándola.[58]

Otros registros de la aprehensión jurídica del conflicto se refieren a la posesión de los terrenos en los que se construyó el confinamiento, puesto que estaban sujetos a litigio. La empresa había pactado un contrato de arrendamiento a cien años con las autoridades agrarias del ejido San Antonio, pero integrantes del ejido El Mezquite II plantearon ante los tribunales agrarios que esas tierras les pertenecían. Más adelante el tribunal negaría la acción del ejido El Mezquite II.

[55] Véase la nota de Carlos Camacho en el diario *La Jornada* del 23 de julio de 2010 (*La Jornada*, 2010).

[56] Juicios de amparo número 1461/2007, 652/2008, 382/2008 (acumulados), y el juicio 1531/2008 promovido por la empresa el 30 de diciembre de 2008. En la entrevista con Alfonso Flores, éste menciona que existían al menos 25 procesos de amparo.

[57] Oficio núm. 01938 de la Semarnat, dirigido al doctor Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la CNDH, del 20 de noviembre de 2009.

[58] Oficio núm. PFPA/1/11C/.14.1 del 10 de noviembre de 2009, por el que Patricio José Patrón, titular de la Profepa, responde a las recomendaciones de la CNDH.

La presión a propósito de supuestas violaciones a la reglamentación ambiental dio lugar a acciones de vigilancia de la Profepa. Durante la construcción del confinamiento se tienen registradas al menos cuatro visitas de inspección: el 17 de abril de 2007, el 30 de enero y el 23 de julio de 2008, y el 26 de enero de 2009. Esta última dio origen a una resolución administrativa por la que se determinó que en las instalaciones no se violaba la NOM-055-Semarnat-1993.

El enfrentamiento en las instancias jurídicas no pasó de tentativas como ésas. Ello no significa, como veremos más adelante, que no sea posible extraer algunas reflexiones del caso en el plano jurídico.

La dimensión espacial, jurídica y temporal del caso Zimapán

Antes de proponer alguna lectura general del caso conviene revisar desde tres planos el desarrollo del proyecto. Esas tres miradas permitirán entender mejor por qué el proyecto terminó en una situación de conflicto y parálisis, cuando el hecho de que esta iniciativa fue desarrollada en un régimen jurídico más cuidadoso del potencial rechazo que suscita un proyecto de esa naturaleza habría hecho suponer un desenlace exitoso.

La dimensión temporal

La pertinencia de recurrir a la dimensión temporal para el análisis de las situaciones de conflicto, concertación y decisión en el caso del confinamiento para residuos peligrosos de Zimapán se apoya, entre otras, en las siguientes consideraciones.

La sucesión de momentos de concertación y de conflicto, y la forma como disposiciones de los actores influyen en el proceso de toma de decisión permiten subrayar que en el caso de Zimapán el momento de la toma de decisión no llega a constituirse en un articulador de la concertación o del conflicto. La decisión de, primero,

Figura 3. Folleto del movimiento Todos Somos Zimapán respecto al cierre del confinamiento

otorgar los permisos de construcción y autorización para después cancelarlos, especialmente el permiso de operación, es un proceso de toma de decisión que parece ser consecuencia de situaciones de concertación o conflicto. Por un lado, un periodo de acuerdo iniciado en 2003 con la firma de un convenio entre autoridades y la empresa habría dado lugar a decisiones favorables al proyecto, en este caso la autorización de la construcción del confinamiento y su operación. Por otro lado, el caso de la cancelación finalmente ocurrida en 2011 parece ser consecuencia de un periodo marcado por momentos de conflicto a partir de 2007, pero agravados a partir de 2009, especialmente con la victoria electoral de quién encabezaba la contestación al proyecto.

La brevedad de los periodos de gobierno municipal fragiliza las situaciones de concertación. Cada tres años, el cambio en el gobierno municipal pone en riesgo el acuerdo en el que descansa

la aceptación del proyecto. Esa temporalidad está en desfase con la temporalidad de proyectos de la envergadura de un confinamiento de residuos, y así lo perciben los propios actores: "los trienios están sujetos a intereses políticos locales y un proyecto que es de proyección más allá de un trienio siempre va a tener esos problemas".[59] El riesgo al que se ve expuesto un proyecto como éste se explica, por otro lado, por la ausencia del compromiso que podría significar algún instrumento de planeación.

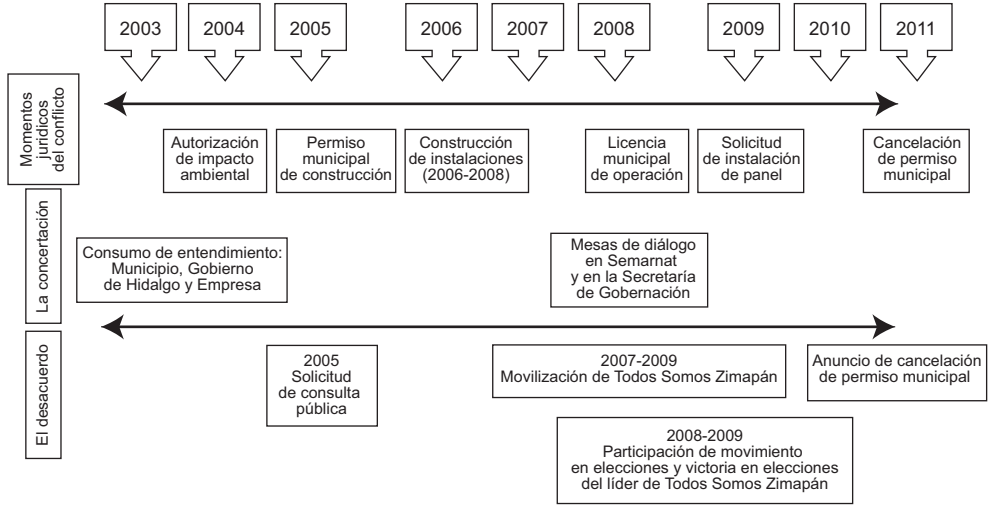
El confinamiento no está incluido en la planificación territorial de la región. Algo similar ocurre con la planificación sectorial en donde también está ausente el tema de la localización de este tipo de instalaciones. Por un lado, el programa nacional para la gestión y manejo integral de residuos 2009-2012 sólo hace referencias discretas al territorio, pero en ningún caso a la localización de este tipo de instalaciones; por otro lado, el programa de desarrollo municipal 2006-2009 sólo considera la creación de un relleno sanitario; esta omisión parece afectar al proyecto, pues no lo pone al abrigo de imponderables derivados de los cambios de gobierno. La planeación como instrumento para reducir la incertidumbre mediante la definición de orientaciones de la acción pública en materia de disposición final de residuos peligrosos se revela, en este sentido, ineficaz.

El caso de Zimapán motiva algunas consideraciones sobre el aprendizaje social, o al menos del aprendizaje gubernamental, en este tipo de iniciativas. El gobierno en sus tres niveles parece haber asimilado algunas de las lecciones, pero desaprovechado otras de los casos de Guadalcázar y Hermosillo suscitados en los años noventa. Si bien el tema de la coordinación y el acuerdo intergubernamental en torno a proyectos fue tratado con mayor cuidado, como se reflejó en el convenio de 2003, la utilidad de crear algún espacio para la confrontación de puntos de vista técnicos no se tuvo en cuenta.

Una nota final concerniente al enfrentamiento entre la visión que pudieran tener los promotores y oponentes al confinamiento

[59] Entrevista con Alfonso Flores realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

Figura 4. Evolución del conflicto de confinamiento de Zimapán, Hidalgo



FUENTE: Elaboración propia.

en relación con la caducidad de la tecnología utilizada, en el caso de Zimapán ésta fue un elemento poco determinante. La aceptabilidad de este tipo de proyecto en poco se asocia con la durabilidad y obsolescencia de las tecnologías utilizadas, pues la discusión sobre aspectos estrictamente tecnológicos no constituye un tema central en la conformación del conflicto.

Dimensión espacial

El conflicto dio lugar a una suerte de renovación de la relación de los vecinos con el espacio local. La idea de los habitantes sobre su territorio parece, sin embargo, no ser únicamente producto de la reacción a la implantación de confinamiento de residuos traídos de afuera, sino aparentemente es resultado de la mediación de elementos no estrictamente originados en el territorio local: la relación ahora más estrecha al territorio parece ser una idea trabajada (moldeada) por las disputas políticas asociadas a la operación del confinamiento, independientemente del arraigo al territorio local de los protagonistas de las mismas. Esa reconfiguración de la relación al territorio por lo "político" se pone en evidencia desde que la idea de territorio local está mediada por la mirada y el activismo de los no lugareños.

La mediación de la que es objeto la reactivación de la noción de territorio local pasa, como ocurrió en Hermosillo (Velázquez, 2006), por la referencia a lo nacional. En efecto, los opositores, especialmente Todos Somos Zimapán, han movilizado la idea que el confinamiento supone no sólo una intervención en el territorio local para depositar residuos que vienen de afuera, sino que es además realizado por extranjeros, por lo cual expresiones como "falta de patriotismo", "la trasnacional" y "pueblo" están presentes en la retórica del movimiento.[60] Por otro lado, el interés e incorporación de grupos y personalidades de otras regiones del país

[60] Véase la figura 3.

revelan que si bien la proximidad desempeña un papel central en la conformación de la protesta, no es su único motor. El hecho de que esté involucrado un agente extranjero parece constituir un elemento con mayor poder para articular la oposición al proyecto, que el hecho mismo de la proximidad de la instalación, pues en un radio menor a cinco kilómetros se localizan catorce localidades con poblaciones que van de 15 a 312 habitantes.

La ausencia de un ordenamiento territorial jurídicamente formalizado y de algún tipo de calificación sobre el espacio cercano al confinamiento —el área natural protegida Parque Nacional Los Mármoles se localiza a 24 kilómetros— permite que ni los opositores ni los promotores del proyecto evoquen algún tipo de valorización jurídica del territorio. En cambio sí aparecen, especialmente del lado de los opositores, otro tipo de referencias territoriales mediante la mención de sus atributos. Se refieren, por ejemplo, a la presencia de los mantos acuíferos localizados en las inmediaciones del confinamiento, la proximidad a la presa, a cuatro kilómetros y, entre otros elementos, 14 manantiales que obstaculizaron la construcción de un vertedero. Igualmente se menciona que en esos cuerpos de agua existe un problema de alta presencia de arsénico (por las propiedades naturales del suelo), pero también de otros contaminantes (plomo, cianuro) producto de la actividad minera ampliamente desarrollada en el municipio (cobre, plata):

> tenemos el agua del subsuelo contaminada con arsénico, ocupamos el segundo lugar a nivel mundial después de Bangladesh […] por la situación de las minas estamos rodeados de jales mineros. En el proceso para obtener los metales se utiliza cianuro, se hace el concentrado, no sé, de plata o de cobre y lo demás se queda en unos cerros que están alrededor de Zimapán.[61]

Este último tema, el de la presencia de contaminantes por la actividad minera, sin duda la sensibilizado a la comunidad local

[61] Entrevista con José María Lozano realizada el 26 de noviembre de 2010 en Zimapán, Hidalgo.

desde el punto de vista sanitario, y en el discurso de los opositores aparecen referencias al cáncer, pero como una consecuencia de la industria extractiva: "Entonces tenemos mucho plomo, mucho cianuro, cosas cancerígenas en el ambiente, y dan como resultado que la población tenga un grave problema de salud, cáncer en su mayoría".[62]

Por último, otra referencia al territorio por parte de los opositores se refiere a la presencia de alrededor de 25 comunidades de origen ñañú, lo cual denota igualmente una idea de arraigo al territorio y, sobre todo, de allanamiento. De esta forma, la idea de esos atributos territoriales, del riesgo sanitario asociado a ellos y de la alteración de dicho territorio por parte del agente extranjero que viene a depositar sus residuos, constituye la base local de la movilización contra el confinamiento.

Dimensión jurídica

En el caso de Zimapán, el derecho y sus procedimientos son movilizados por los diferentes actores para reclamar lo que creen que por derecho les corresponde, pero también se utilizan con el propósito de convertirlo en una arena alternativa para la confrontación. Ejemplos de lo primero son el procedimiento arbitral instaurado por la empresa Befesa contra el gobierno de México o los juicios agrarios promovidos por ejidatarios sobre la propiedad de los terrenos arrendados a la empresa promotora del proyecto; mientras expresiones de lo segundo serían los juicios de amparo promovidos por los oponentes en 2007 y 2008, para anular la decisión de la autoridad pública de autorizar la operación del confinamiento.

Desde otra perspectiva, el derecho ha desempeñado diversas funciones para promotores, autoridades y opositores. Para los promotores y la autoridad, el derecho se constituye como el garante del proyecto: contar con las autorizaciones previstas por el

[62] *Idem.*

régimen jurídico de los residuos debía garantizar la viabilidad del proyecto. Sin embargo, esta visión no tenía la misma significación para autoridades y promotores, dado que, para estos últimos, el hecho de contar con esas autorizaciones trasladaba a las autoridades el problema de garantizar la continuidad del proyecto, incluyendo la tarea de enfrentar los problemas asociados con su aceptabilidad. Lo anterior no significa que éstas sean las únicas funciones que desempeña el derecho en el desarrollo de este tipo de procesos de concertación, decisión y conflicto.[63] Aquél opera igualmente como vehículo y como soporte enunciativo de propósitos, reivindicaciones y reproches de los actores; en suma, el lenguaje del derecho brinda a quienes son portadores de pretensiones, de un mecanismo de formulación claro y eficiente. Los usuarios del derecho esperan que los resultados de la concertación sean traducidos en derecho, pues esa traducción concretiza los acuerdos y les da cierta objetividad. Ése podría ser el caso del acuerdo de concertación celebrado en julio de 2003 entre Befesa, el gobierno del Estado y las autoridades municipales. Aquí, el derecho no sirve únicamente como mecanismo para concretar los propósitos de los actores, sino que articula y formatea el contenido del acuerdo.

El derecho es marco y elemento articulador de la concertación, pero sin duda también de los momentos de conflicto. Los juicios de amparo que fueron promovidos en 2007 y 2008, el procedimiento de arbitraje internacional y los procedimientos de derecho agrario que se instauraron entre dos comunidades agrarias sobre la posesión de los terrenos del confinamiento, todos estos procedimientos jurisdiccionales dan cuenta de que los actores depositan en el derecho expectativas tales como la de constituir un elemento capaz de resolver conflictos. Sin embargo, esta percepción sobre la capacidad del derecho no es estable.

[63] Sobre este aspecto, el estudio de Velázquez (2006) sobre el caso de Hermosillo puso en evidencia que tanto opositores como el gobierno recurren al derecho como recurso para el enfrentamiento.

El recurso a un procedimiento de arbitraje internacional por parte de Befesa contra el gobierno de México para reclamar las inversiones realizadas en el proyecto revela cómo los promotores hacen intervenir un mecanismo que, si bien está garantizado por acuerdos internacionales de los que México forma parte y por lo tanto es reconocido por el sistema jurídico mexicano, es un procedimiento alternativo a los que prevé el sistema jurídico nacional. Hay en esta acción una decisión de no utilizar las instancias jurídicas mexicanas y, en su lugar, acudir directamente a instancias supranacionales.

En este sentido, Zimapán podría representar un eslabón en la judicialización de la cuestión de la infraestructura para la gestión de residuos, como ocurrió en los casos de Guadalcázar y Hermosillo, aunque aquí se trate de una judicialización que adopta el arbitraje internacional. Esta cadena de procesamientos de conflictos en instancias internacionales parece ratificar la idea según la cual los promotores de este tipo de proyectos no tienen plena confianza en el derecho nacional; es decir, cuando se toma la decisión de invertir en infraestructura en territorio mexicano, ello supone la expectativa de una cierta seguridad jurídica para esas inversiones; sin embargo, la posterior decisión de recurrir a instancias supranacionales para la resolución de controversias denota una desconfianza en ese mismo sistema jurídico nacional.

Enseñanzas y aprendizaje en proyectos de confinamientos

En la revisión de este conflicto es interesante la forma como se despliegan las estrategias de los diferentes actores. Es evidente que en un primer momento las autoridades de los tres niveles de gobierno sostuvieron el proyecto y movilizaron los instrumentos a su disposición de la forma que creyeron conveniente. Por un lado, plasmaron en un convenio el resultado de una concertación (2003) con la que se buscaba constituir un ambiente al resguardo de conflictos. Por otro lado, se observaron los procedimientos para la

obtención de los permisos del plano federal, especialmente la autorización de impacto.

Por otra parte, la estrategia de la empresa parece haber estado orientada por el ánimo de no poner más en riesgo sus inversiones, y en consecuencia optó por recurrir al arbitraje internacional. En cuanto a los opositores al confinamiento, al no haber utilizado los recursos jurídicos de contestación asociados a la protección ambiental, como la solicitud de constitución de la consulta pública dentro del procedimiento de evaluación de impacto, su estrategia parece haber consistido en movilizar a la comunidad de vecinos contra el proyecto y, como parte de eso, en conquistar el gobierno municipal. Ello no impidió que echaran mano de otras vías, como fue la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Varias observaciones pueden formularse respecto de este caso. En primer término, llama la atención que el respeto a los procedimientos legales no puso a salvo la iniciativa de conflictos. El procedimiento de evaluación de impacto podría estar en el origen de la contestación y de su radicalización, toda vez que el momento previsto para solicitar la consulta pública supone una difusión menos restringida del proyecto. La discreción con que esos trámites se llevan a cabo indicaría un cierto temor de los promotores y autoridades de que el proyecto fuese conocido y entonces que generara rechazo y conflictos en la comunidad vecina. El titular de la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas de la Semarnat no descarta en esto un punto fundamental en el desarrollo del conflicto, y deplora que no exista una obligación para esta secretaría de convocar a una consulta pública en caso de proyectos de este tipo:

> hay cierto tipo de proyectos que yo creo que sí tendrían que tener otro mecanismo de cómo acercarte a la población, porque desgraciadamente el único instrumento que tiene una opción de una consulta pública es la manifestación de impacto ambiental.[64]

[64] Entrevista con Alfonso Flores realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

Por otro lado, en descargo de lo sucedido, señala que:

> si nadie lo pide en su momento, no vas a salir y decir: Aquí hay un proyecto de esto; hay que hacer una consulta pública. Que son, quizá, de las áreas de oportunidad que tenemos. Yo le comentaba al subsecretario que hay una serie de proyectos que obligadamente tendrían que pasar por una consulta pública generada por la autoridad directamente […] éste [Zimapán] es un ejemplo.[65]

Esta situación alimentó la inconformidad de los opositores pues, como señaló Lozano, solicitar una consulta pública "significaba que todos los días tendríamos que estar en el internet checando, adivinado, para que al lado de tu casa no te pongan un confinamiento".[66] La posibilidad de conformar un espacio para conocer los detalles de un proyecto y las objeciones al mismo es cancelada cuando se sigue al pie de la letra lo previsto por el actual marco legal de autorización de impacto.

El caso de Zimapán pone en evidencia algunos elementos de aprendizaje social de este tipo de iniciativas. A casi 20 años del proyecto de Guadalcázar en San Luis Potosí, es evidente que las autoridades identificaron ciertas lecciones. Guadalcázar mostró la importancia de cada nivel de gobierno en la autorización de este tipo de confinamientos. Si una de éstas es negada, las otras, incluso las federales, se vuelven ociosas. Se trató de garantizar la coordinación intergubernamental, al parecer ausente en casos anteriores. Sin embargo, la falta de un espacio para la confrontación de puntos de vista técnicos y sociales opuestos fue lo que obstaculizó el proyecto. En este sentido, el gobierno parece no haber aprovechado las experiencias anteriores ni las ocurridas en otros países, en el sentido de que la consulta pública puede provocar y orientar una discusión informada y razonable. La desconfianza provocó la radicalización de la oposición, que se sintió justificada para echar

[65] *Idem.*

[66] Entrevista con José María Lozano realizada el 26 de noviembre de 2010 en Zimapán, Hidalgo.

mano de los instrumentos tradicionales de la protesta en México: la movilización, las reuniones públicas, el cierre de carreteras, así como la conformación de redes de apoyo con organizaciones que poco o nada tienen que ver con el medio ambiente pero son poseedoras de un *modus operandi* que las convierte en armas eficaces de la protesta pública. Al mismo tiempo, la ausencia de espacio para la confrontación informada de argumentos, como pudo haber sido la consulta, habría obligado a los opositores a una subutilización de recursos jurídicos disponibles.

Otra lección del caso se asocia a la idea de que la solución de confinamientos de este tipo consistiría en que sea el gobierno quien se encargue de este tipo de infraestructuras. Sea que corresponda al gobierno federal seleccionar los sitios y negociar con municipios algunos beneficios para los habitantes,[67] o bien que sean los gobiernos estatales quienes operen este tipo de instalaciones.[68]

En todo caso, la experiencia de Zimapán deja, entre otras, algunas lecciones a los responsables del ámbito federal: *i)* Primero, respecto a la aceptabilidad de los proyectos no sólo ante las comunidades sino ante los políticos locales: "antes que nada, tiene que quedar muy claro que se logre un acuerdo político en el lugar en dónde se quiere poner esta obra"; *2)* luego, como se ha mencionado, sobre la necesidad de que para ese tipo de proyectos se realice la consulta pública: "no necesariamente a petición de parte"; *3)* anticipar la eventual judicialización del conflicto en instancias internacionales: "si se suscita un conflicto, al que menos debes tener en la mesa es al interesado en la inversión", debido al riesgo de que ese eventual futuro oponente reciba información que podrá utilizar contra el gobierno mexicano, como ocurrió en Zimapán y en otros casos, y finalmente, *4)* compensar socialmente a las comunidades

[67] Esta idea se atribuye a Gabriel Quadri, presidente del Instituto Nacional de Ecología de 1994 a 1997 (*La Jornada,* 2008a).

[68] Como lo sugiere, también a manera de lección dada por los casos suscitados en la última década, Alfonso Flores. Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

vecinas a instalaciones.[69] Dado que el gobierno mexicano fue condenado a indemnizar a la empresa,[70] se tiene nuevamente la ocasión de un aprendizaje social que podrá traducirse en nuevos ajustes al régimen jurídico de la gestión de residuos peligrosos y, posiblemente, en la reorientación global del gobierno y de los actores interesados en la gestión ambientalmente adecuada de este tipo de residuos. La revisión de esos predicamentos legales y administrativos podría, en el futuro, traducir mejor el propósito de reducir la posibilidad de conflictos.

Referencias bibliográficas

Armenta, M. A., G. Villaseñor, R. Rodríguez, R. K. Ongley y H. Mango (2001), "The role of arsenic-bearing rocks in groundwater pollution at Zimapán Valley, Mexico", *Environmental Geology*, núm. 40, vol. 4-5, pp. 471-481.

Azuela, A. (2006), *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Fontamara.

Comisión para la Cooperación Ambiental (2009), *Informe de emisiones y transferencias de contaminantes en América del Norte 2005*, Montreal, CCA.

Islas, S. (2009), "Zimapán: reseña de una lucha por la vida", *Contralínea. com.mx, Periodismo de investigación*, México, 1 de junio de 2009. Disponible en <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2009/06/01/zimapan-resena-de-una-lucha-por-la-vida>.

La Jornada (2007a), "El tiradero de Zimapán, inviable: IPN", *La Jornada*, Pachuca, Hgo., 9 de agosto. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/09/index.php?section=estados&article=034n1est>.

La Jornada (2007b), "Nuevo zafarrancho por el basurero de Zimapán", *La Jornada*, Pachuca, Hgo., 4 de diciembre. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/04/index.php?section=estados&article=035n1est>.

La Jornada (2008a), "Zimapán da la batalla contra un confinamiento de residuos tóxicos", *La Jornada*, Pachuca, Hgo., 7 de enero. Disponible

[69] Entrevista con Alfonso Flores realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

[70] Véase "México pierde un arbitraje con España y deberá resarcir por daños a Abengoa", diario *El País* del 11 de junio de 2013.

en <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/07/index.php?section=politica&article=004n1pol>.

La Jornada (2008b), "Liberan a 26 detenidos tras zafarrancho del jueves en Hidalgo", *La Jornada*, Pachuca, Hgo., 3 de mayo. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/03/index.php?section=estados&article=024n2est>.

La Jornada (2010), "Cancelan basurero tóxico de Zimapán", *La Jornada*, Pachuca, Hgo., 23 de julio. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/23/estados/035n1est>.

Milenio Hidalgo (2010), "Zimapán y Segob alistan defensa por caso Befesa", *Milenio Hidalgo*, Hidalgo, 27 de julio.

Prieto, F., M. A. Lechuga, M. A. Méndez, E. Barrado y J. Callejas (2005), "Daños tóxicos en tejidos vegetales, producidos por aguas contaminadas con arsénico en Zimapán, Hidalgo, México", *Bioagro*, vol. 3, núm. 17, pp. 137-141.

Ronda, S. y V. Ugalde (2008), "Planeación urbana en la Ciudad de México en los cincuenta: controversias y debates en la Comisión de Planificación del Distrito Federal", *Secuencia*, núm. 70, pp. 69-100.

Scheinfeld, E. (1999), *Proyectos de inversión y conflictos ambientales*, México, INE/PNUD/RDS.

Ugalde, V. (2002), "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 17, núm. 1, pp. 77-105.

Vargas, P. (2005), "Chapontongo: globalización y lucha ecológica", *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 129, pp. 68-74.

Velázquez, M. A. (2006), "Nosotros queremos a la ecología. Organizaciones ecológicas y movimientos ambientales, sus recursos y sus formas; el caso del club de golf en Tepoztlán, Morelos, y el Cytrar en Hermosillo, Sonora", tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología, El Colegio de México.

Verduzco, Basilio (2002), *Conflictos ambientales. La internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Fuentes oficiales

Boletín de Prensa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, núm. 1054, 1 de octubre de 2009.

Boletín de Prensa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, núm. 0953, "Aprueban en Comisión seis dictámenes sobre temas

ambientales", 17 de febrero de 2010. Disponible en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2010_2010/002_febrero/17_17/0953_aprueban_en_comision_seis_dictamenes_sobre_temas_ambientales>.

Boletín Informativo del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, 9 de enero de 2009. Disponible en <http://www.ieehidalgo.org.mx/Boletines/090109.pdf>.

Gaceta del Senado de la República, núm. 71, 15 de diciembre de 2009. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=778>.

Gaceta del Senado de la República, núm. 5, 2 de junio de 2009. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=855>.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, núm. 2857-III, 1 de octubre de 2009. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2009/oct/20091001-III.html>.

Municipio de Zimapán, Programa de desarrollo municipal 2006-2009.

Oficio núm. PMZ/OPM/128/28/04/2008 del presidente municipal Eusebio Aguilar, dirigido al ingeniero José María Lozano representante del Movimiento Todos Somos Zimapán, 28 de abril de 2008.

Oficio núm. 49839 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por el que se envía al titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Recomendación 68/2009 sobre el caso de los habitantes del municipio de Zimapán, Hidalgo, 20 de octubre de 2009.

Oficio núm. PFPA/1/11C/.14.1 por el cual Patricio José Patrón, titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente responde a las recomendaciones de la CNDH, 10 de noviembre de 2009.

Oficio núm. 01938 del ingeniero Juan Rafael Elvira Quezada, titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, dirigido al doctor Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 20 de noviembre de 2009.

Presidencia de la República (2015), *Tercer Informe de Gobierno (2014-2015)*, México. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme>.

Resolución del presidente municipal y del director de Obras Públicas de Zimapán, que otorga prórroga a Sistemas de Desarrollo Sustentable, S.A. de C.V. para la construcción de la planta de tratamiento de residuos industriales, 15 de abril de 2008.

Semarnat (2009), *Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno Federal.

Semarnat (2010), *Integración y actualización del Inventario Nacional de Generación de Residuos Peligrosos (INGRP)*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno Federal.

Entrevistas

Ingeniero Alfonso Flores, director general de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales desde 2007, realizada el 24 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.

Ingeniero José María Lozano, presidente municipal de Zimapán desde 2009, realizada el 26 de noviembre de 2010 en Zimapán, Hidalgo.

Ingeniero Juan Ramón Barcalá, Sistemas de Desarrollo Sustentable (Abengoa México), realizada el 17 de noviembre de 2010 (Entrevista telefónica).

Segunda Parte

FRANCIA: PLANIFICACIÓN, CONCERTACIÓN Y CONFLICTOS

4
PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS EN INDRE Y LOIRE
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ENTRE CONFLICTOS E INDECISIONES[1]

Laurence Rocher

Este capítulo propone un análisis de la estructuración territorial de la gestión de residuos, teniendo en consideración tanto el proceso de planificación y las decisiones relativas a los equipamientos para el tratamiento como los conflictos a partir de un enfoque a largo plazo y a escala departamental. El caso de Indre y Loire, estudiado para el periodo 1990-2012, permite ver cómo se articula el proceso de decisión, la aparición de conflictos y el inicio de concertaciones.

En 2004 el proyecto de construcción de un incinerador, inscrito en el plan departamental de eliminación de residuos urbanos y asimilados (PDEDMA, por sus siglas en francés), fue objeto de una polémica tal que el proyecto fue abandonado, lo cual dio lugar a que, luego de terminado el proceso de planificación departamental, se decidiera la extensión de los rellenos sanitarios existentes. En la medida en que el proyecto planeado no vio el día a causa de la polémica y de que la organización territorial efectiva difiere de lo planificado, esta situación resulta emblemática de la "doble desco-

[1] Traducido del francés por Vicente Ugalde.

nexión" (Bobbio, Melé, Ugalde*[2]) entre planificación y gestión, y entre las soluciones y las poblaciones. La situación es el resultado de una oposición eficaz ante un sistema decisional en el cual la solidaridad falla.

Ahora bien, esta confrontación, que asume la forma de una crisis circunscrita en el tiempo, merece ser restituida en un periodo más amplio: hacia atrás, al momento de la construcción de un marco territorial departamental en el ámbito de los residuos, y hacia adelante, al momento de una situación que se puede calificar de "post-crisis". Esto nos lleva a comprender en qué sentido el conflicto sobre el incinerador constituye un momento fundador en la historia departamental, al identificar las líneas que se han movido, en términos de actores y de sus coaliciones, de las modalidades de decisión y de debate, y de la problematización relativa a los residuos.

La primera parte del capítulo se basa en esos elementos para identificar las diferentes temporalidades que están en juego y mostrar los ajustes y los posicionamientos de los actores que se generan. Luego, con el propósito de entender las relaciones entre los territorios, previstos y/o efectivos, de los residuos y de los conflictos, se analiza la dimensión territorial. Por último, la lectura del punto de vista jurídico lleva a considerar al derecho como un marco que determina la acción local, y como un recurso para los diferentes protagonistas.

Planificación de la gestión de los residuos. Historia departamental

La narración diacrónica permite dar cuenta de la sucesión de momentos de decisión, conflicto y concertación, y comprender la forma en que éstos se articulan en el tiempo y en el espacio. Tres

[2] Las referencias seguidas de un asterisco (*) conciernen a textos presentes en este libro o a referencias y argumentaciones propuestas por esos autores en el seminario llevado a cabo en el marco del Proyecto DeSCRI.

periodos se suceden: uno lento y laborioso de organización territorial (1990-2004), que desemboca en un episodio de crisis debido a la polémica generada por el proyecto de un incinerador (2003-2004), luego del cual viene una serie de reconfiguraciones, y una reapertura del debate encaminado a plantear nuevamente las bases de una racionalización territorial (2005-2012).

La difícil organización intercomunal, un freno a la planificación departamental (1990-2004)

Mientras que cada municipio deposita sus residuos en vertederos más o menos controlados, la instauración de sistemas de colecta generalizados —obligatorio para los municipios franceses desde 1975—, el aumento de los residuos a eliminar y el endurecimiento de normas relativas a la gestión de instalaciones han creado la necesidad de que los municipios se doten de rellenos sanitarios adecuados. Durante mucho tiempo, la gestión de los residuos urbanos en la región de Tours se ha caracterizado por el hecho de que esta ciudad se encarga de los residuos de manera autónoma respecto a los municipios conurbados, los cuales progresivamente se han organizado en asociaciones intercomunales *(syndicat intercommunal)*.[3] Desde la década de los setenta, la ciudad de Tours ha tratado de dotarse de un nuevo tiradero. Se consideraron varias soluciones que luego fueron abandonadas, dando cuenta de la dificultad de poner en marcha decisiones que, sin embargo, estaban previstas en los documentos de planificación. En efecto, el *Esquema director del*

[3] En Francia se conoce como sindicatos intercomunales o intermunicipales (asimilamos *commune* a municipio) a las entidades públicas de cooperación intermunicipal que permiten a los municipios crear y administrar de manera conjunta actividades o servicios públicos. Pueden tener una duración determinada y ser de vocación única o múltiple; se distinguen de otras formas federativas destinadas a reagrupar municipios en torno a un proyecto de desarrollo local. Véase el sitio electrónico del gobierno francés destinado a los gobiernos locales. Disponible en <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/syndicats-communes-guide-2006> [nota del traductor].

ordenamiento y del urbanismo de 1976 contemplaba una organización de la gestión de residuos según un recorte de la ciudad, en sectores, y preveía la creación de nuevas unidades de tratamiento. Esas disposiciones no se concretaron. A la serie de intentos por abrir nuevos tiraderos seguidos de oposiciones locales animadas por la asociación departamental SEPANT[4] se suma el fracaso de un proyecto de metanización. Como consecuencia de esas dificultades, el municipio de Tours opta, al inicio de los ochenta, por comprar un terreno en Sonzay, municipio rural localizado a veinte kilómetros. Motivado por la oposición que se generó contra este tiradero tanto a nivel local como departamental, se estableció un convenio que preveía el tratamiento gratuito de residuos para el municipio de Sonzay, así como una "comisión de control" que reuniría a representantes populares y asociativos de ese municipio.

El primer plan departamental de eliminación de residuos y asimilados, cuya elaboración fue conducida por los servicios de la Prefectura, fue adoptado en 1996. Fue hasta la creación de la Comunidad de la Aglomeración de Tour(s)plus[5] el 1 de enero de 2000, con competencias en materia de tratamiento y recolección de residuos, y luego de una etapa de redefinición de la organización que había sido puesta en marcha por los sindicatos de la corona periurbana —lo que no estuvo exento de conflictos—, que se estabilizó la organización intercomunal.

[4] Sociedad de estudio, de protección y de ordenamiento de la naturaleza en la Touraine.

[5] En Francia, el concepto de *agglomération* se emplea para referirse a unidades urbanas compuestas por varios municipios, lo cual podría ser equivalente a las zonas metropolitanas de México. Este concepto también tiene una dimensión política, pues de acuerdo con la ley francesa 99-586 relativa al Fortalecimiento y Simplificación Intercomunal, las *Comunidades de aglomeración* son entidades públicas de cooperación intercomunal que agrupan varias comunas o municipios, tienen competencias específicas y se conforman con el propósito de elaborar e implantar de manera conjunta proyectos comunes de desarrollo urbano en su territorio, como el transporte o el manejo de residuos. En este texto, se traduce *agglomération* como "aglomeración" a fin de mantener presente la dimensión tanto territorial como política de este concepto (Collectivités locales, 2016) [nota del traductor].

Al consolidarse la idea de una nueva instalación que diera servicio a un vasto territorio que representa dos tercios del noreste del departamento, se fue abriendo paso al interior de la asociación intercomunal para el estudio y la programación de la incineración de residuos urbanos (SIPEPIOM, por sus siglas en francés);[6] creada a inicio de los años noventa. Ésta tendría a su cargo el estudio para la creación de un incinerador con una capacidad de 120 000 a 140 000 toneladas anuales, cuya localización se previó en La Billette, en el municipio de Joué-lès-Tours.[7] En 2002 el SIPEPIOM, que para entonces ya tenía el nombre de *Touraine Propre* (Touraine Limpia), amplía sus competencias no sólo respecto al estudio, sino también a la realización de instalaciones de "valorización energética". El SIPEPIOM reúne entonces un conjunto de estructuras intercomunales —entre estas *Tour(s)plus*— que representan alrededor de 430 000 habitantes, es decir 77% de la población del departamento y 80% de los residuos recolectados.

Conflicto en torno al proyecto del incinerador (2003-2004)

La asociación *Touraine Propre* es portadora de una solución a escala cuasi-departamental: una "unidad de valorización energética" con una capacidad de 200 000 toneladas anuales, de las cuales 50 000 serían toneladas de residuos industriales banales (BID por sus siglas en francés). Este proyecto se beneficia de una doble legitimidad; por una parte, es apoyado por los gobiernos locales mediante la asociación intercomunal, y por otra parte, se inscribe en el plan departamental revisado y adoptado en junio de 2003.[8] No obstante, el proyecto encontró una viva oposición durante 2004.

[6] Sindicato intersindical para el estudio y la programación de la incineración de los residuos domésticos.

[7] Joué-lès-Tours, segundo municipio del departamento, forma parte del núcleo urbano de la aglomeración de Tours.

[8] El plan fue adoptado por unanimidad, salvo por la abstención de dos asociaciones de protección del medio ambiente que expresaron reservas en cuanto a la elección de la incineración, sin cuestionar las otras orientaciones.

Touraine Propre se lanza a la búsqueda de sitios para la instalación con base en un estudio de localización y en contacto con los representantes populares locales. Tres sitios potenciales son seleccionados e inscritos en el plan: los municipios de Saint-Pierre-des-Corps (15 773 habitantes en 1999, ubicado dentro de la aglomeración), Ballan-Miré (7 079 habitantes, próximo a la corona periurbana), y Neuillé-Pont-Pierre (1 763 habitantes, municipio rural). El anuncio oficial del proyecto del incinerador y de los sitios previstos para su localización genera una movilización sin precedentes en Indre y Loire. En ésta participan militantes de diversas asociaciones departamentales y locales, especialmente en los municipios directamente afectados, los cuales forman un colectivo que se opone a la incineración.

La movilización asume múltiples formas: organización de reuniones y de un coloquio, manifestaciones, firma de peticiones, participación en la consulta pública *(enquête publique)* relativa al plan departamental, presión constante ante los consejos de los municipios involucrados, etc. El rechazo a la incineración se basa en múltiples argumentos, entre los cuales aparecen, en primer plano, los riesgos sanitarios, pero también se incluyen las implicaciones financieras y ambientales. En la oposición se insiste en el sobredimensionamiento del incinerador, en los costos e impactos ambientales asociados al transporte de los residuos hacia un solo sitio, así como en lo injusto que resulta causar a un territorio molestias provocadas por la gestión de los residuos de casi todo un departamento. En este proceso fueron formuladas algunas contrapropuestas que destacan soluciones alternativas a la incineración, en especial el procedimiento de "almacenamiento reversible".

Sin embargo, serían los plazos políticos los que determinarían el congelamiento del proyecto. A pesar de que el deseo de los promotores del proyecto del incinerador era no "contaminar la campaña electoral" previa a las elecciones cantonales de la primavera de 2004, fue justamente eso lo que puso fin al proyecto mediante un acuerdo entre los Verdes[9] de Touraine y la sección local del

[9] En este año el nombre completo del partido político era "Los Verdes,

partido socialista en la víspera de la segunda vuelta electoral. Los Verdes negociaron su apoyo electoral al partido socialista a cambio de la instauración de una moratoria de tres años en la que no se tomaría ninguna decisión relativa al incinerador. La derecha, aunque con una mayoría muy estrecha, finalmente ganó el Consejo, y dado el riesgo político que suponía la decisión de poner en marcha el incinerador, la moratoria fue aplicada *de facto*.

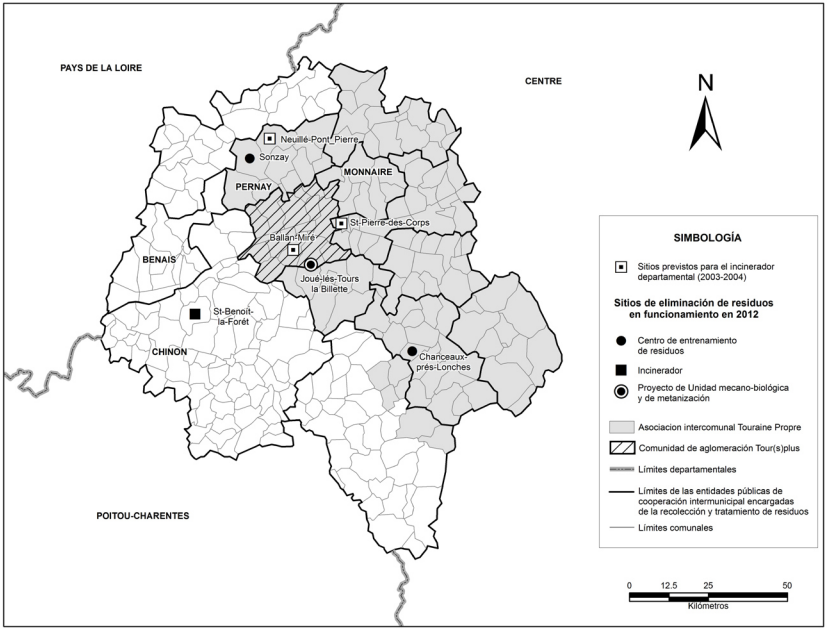
La consulta pública relativa al PDEDMA se abrió a inicios de abril de 2004, es decir, poco tiempo después de las elecciones y al mismo tiempo que se hizo patente el resquebrajamiento del consenso político que al parecer prevalecía. Las reticencias respecto a la incineración fueron progresivamente adoptadas por los representantes populares, en especial los de los municipios afectados: cada uno de los municipios se fue declarando "no candidato" para acoger el proyecto. Así, la estrategia de "colonización" de la esfera política por parte de los opositores dio sus frutos en la medida en que los representantes populares respondieron a la exhortación para que asumieran una posición en un sentido contrario a la continuación del proyecto.

La confrontación a propósito del incinerador finalmente desembocó en una *no-decisión* que tuvo repercusiones a escala nacional. El conflicto, derivado del rechazo a una solución técnica negociada en el marco de un acuerdo entre actores institucionales, suscitó una apertura de las condiciones en que se define el problema de los residuos, la cual fue aprovechada por nuevos actores (Rocher, 2006). Por un lado, el tema se impuso en un círculo político más amplio que el grupo inicial de los promotores del proyecto; al ser objeto de negociación y fuente de tensiones internas, los residuos se convirtieron en un asunto político de primer orden. Por otro lado, la conformación de un colectivo de actores de la sociedad civil contribuiría en el largo plazo a plantear los términos del debate de

---

Confederación ecologista-Partido ecologista". Posteriormente, en 2010, cambia de nombre a "Europa Ecológica Los Verdes". En el texto se referirá a este partido político sólo como "Los Verdes" [nota del traductor].

Mapa 1. Sitios para la eliminación de residuos en operación y localización prevista para el incinerador



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en Consejo General de Indre-y-Loire.

forma diferente, y al mismo tiempo a propiciar una apertura de los escenarios de decisión. Es un doble trabajo de "publicación" y de interpelación de la esfera política y de los especialistas por actores ajenos que propiciaron un cambio radical del marco y términos del debate en diferentes niveles.

Poner entre paréntesis la solución generó un desplazamiento del debate hacia etapas tempranas del problema mediante una focalización en la reducción de la generación de residuos. Esta evolución, que se inscribe en una tendencia general promovida a escala nacional, es asimismo una consecuencia de la imposibilidad local para construir un tiradero. Como resultado de las recomendaciones del comisario encargado de la consulta *(commisaire enquêteur), Touraine Propre* incluyó en sus estatutos la competencia en materia de prevención de residuos.

En síntesis, el conflicto asociado al incinerador tuvo dos consecuencias en cuanto a la gestión efectiva de los residuos. La más inmediata fue la transferencia hacia los dos sitios de almacenamiento existentes, cuyos administradores presentaron solicitudes de extensión. Por otra parte, los gobiernos locales intermediarios, miembros de *Touraine Propre,* buscaron soluciones para el tratamiento de sus residuos: compostaje individual y/o colectivo, creación o perennización de unidades de tratamiento de tamaño reducido, entre otras. La incapacidad para aplicar la decisión condujo a un *statu quo* al tiempo que se observan cambios en los contornos del juego de actores y de las relaciones de poder, de las responsabilidades y de las competencias. Sin embargo, el abandono del incinerador generó una ruptura que marcó el fin de un periodo.

Reconfiguraciones de la "post-crisis" (2005-2012)

La moratoria y el retiro de los municipios contemplados para la localización del incinerador pusieron fin a la oposición frontal contra la incineración. El periodo que sigue puede ser considerado como más sereno, sin embargo, está marcado por importantes

decisiones, por procedimientos de concertación, así como por situaciones de conflicto que se manifiestan en otras formas y lugares. Entre 2005 y 2009 se constató un repliegue sobre las instalaciones existentes con el objetivo de aumentar sus capacidades para recibir residuos y prolongar su vida útil. Ahora bien, algunos proyectos encontraron resistencias y oposición. Hubo que esperar hasta el 2009 para que se reabriera el debate a escala departamental por iniciativa del Consejo General encargado de conducir el plan desde 2005.

La discreta extensión de sitio para el enterramiento de residuos

En el transcurso de 2005 los administradores de los dos principales sitios para el enterramiento de residuos del departamento solicitaron y obtuvieron autorizaciones de extensión, lo que prolongó de manera considerable la vida de esos sitios. Esas extensiones concomitantes permitieron un aumento sustancial de las capacidades de enterramiento en el departamento y aplazaron la urgencia de buscar un nuevo vertedero. Asimismo, modificaron las condiciones de competencia, teniendo como consecuencia en el corto plazo una reducción de los costos de eliminación. A pesar de su contradicción con el plan departamental, el prefecto de Indre y Loire autorizó esas solicitudes de extensión.

Esos proyectos, sometidos a consulta pública durante el verano de 2006, no tuvieron oposición del colectivo conformado con motivo del incinerador y ambas solicitudes recibieron opiniones favorables por parte de los comisarios de la consulta. Localmente, fue en Chanceaux-près-Loches donde se dio con más problemas el proyecto de extensión y en donde se suscitó el descontento de representantes populares y de vecinos. Los representantes electos vieron en esa extensión la transferencia hacia las zonas rurales de los residuos generados esencialmente por la aglomeración urbana, incapaz de generar sus propias soluciones. Igualmente se preocu-

paron por las capacidades para el tratamiento de los residuos locales en instalaciones administradas por un operador privado de cuyo futuro no tenían ningún control.

La reconstrucción cuestionada del incinerador de Chinon

A partir de 2006 la atención —y la polémica— se dirigió hacia el proyecto de reconstrucción del incinerador de Saint-Benoït-la-Forêt, que recibía desde hacía tres años residuos del sindicato mixto de recolección y tratamiento de residuos domésticos (SMICTOM)[10] de Chinon, territorio que abarca la tercera parte sureste del departamento. El presidente del SMICTOM, alcalde de Chinon por el partido socialista, deseaba la reconstrucción de una planta de incineración (con una capacidad de 23 000 a 40 000 toneladas) que reemplazara la antigua planta cuyo cierre estaba previsto para 2013.[11] La oposición a ese proyecto se organizó en torno al colectivo Chinonais Environnement, sostenido por el colectivo Arc-en-ciel, y tomó la forma de diversas peticiones y manifestaciones. La cuestión de los riesgos sanitarios estuvo en el centro de la argumentación de los opositores a esta planta, ya que se ubicaba próxima a un hospital, a áreas habitacionales y a una zona vitícola AOC.[12] Además, los opositores criticaron la opacidad e incoherencia en la toma de de-

[10] Véase la nota 3 respecto a los sindicatos intercomunales [nota del traductor].

[11] Luego de la decisión del comité de la asociación intercomunal de renovar la unidad de incineración con una valorización energética, se abrió un procedimiento público de contratación *(marché public)* para designar una asistencia al control de las obras *(à maîtrise d'ouvrage)*. Después se lanzó una convocatoria para la construcción de una planta a la que respondieron dos operadores. La comisión de la convocatoria seleccionó a un grupo a finales de 2009.

[12] La Appellation d'Origine contrôlée (AOC) es una certificación emitida por Instituto Nacional de Denominaciones de Origen del gobierno francés para indicar que vinos, quesos, mantequillas y otros productos agrícolas tienen una denominación de origen. La legislación francesa prohíbe la producción y venta de productos con una denominación de origen controlada si no cumple los criterios del AOC correspondiente [nota del traductor].

cisiones de un proyecto apoyado unilateralmente por el presidente de la mencionada asociación intercomunal, independientemente del proceso departamental.

El estudio de la reconstrucción del sitio de La Billette

El sitio de La Billete albergaba una planta de compostaje obsoleta y un centro para el enterramiento de residuos del compostaje, ambos cerrados en 2008. Desde finales de la década de los noventa se consideró establecer un incinerador en este sitio, propiedad de la Comunidad de Aglomeración desde 2010, por lo que su reconversión fue vista con gran interés por los actores locales. En 2010, Touraine Propre encargó un estudio sobre las posibilidades de reconstrucción o de reutilización de las instalaciones. El estudio desembocó en el proyecto de una planta de tratamiento biológico de basura con una capacidad de alrededor de 50 000 toneladas. La proximidad del depósito de residuos, la aceptación de los vecinos y asociaciones, así como la evolución de la reglamentación y de la fiscalidad relacionada con lo orgánico, fueron elementos que justificaban comprometerse en el proyecto.

La reapertura del plan departamental mediante la conducción del Consejo General

A partir de 2005 no serían los servicios prefectorales sino los consejos generales los que estarían a cargo de la conducción de los procesos de elaboración, revisión y seguimiento de los planes departamentales. En Indre y Loire fue después de un periodo de latencia y luego de la elección de un nuevo ejecutivo (salido de la mayoría del partido socialista) en 2008, que la instancia departamental tomó el asunto en sus manos. La nueva mayoría designó un vicepresidente regional encargado de los residuos y consignó su compromiso sobre el tema con la organización de un procedi-

miento de concertación pública en la primavera de 2009, luego de lo cual se iniciaría la revisión del plan departamental.

Dicha revisión se emprendió a inicios de 2010; la animación y el apoyo técnico se encargaron a un grupo de cuatro consultoras. Se establecieron tres escenarios, sobre los cuales se invitó a participantes a pronunciarse a partir de noviembre de 2011. El Consejo General no manifestó ninguna preferencia en cuanto al modo de tratamiento de los residuos, pero sí descartó la eventualidad de la inacción, es decir de un escenario 0 "al filo del agua", que se basaba en los dos sitios de eliminación final existentes. El primer escenario consideraba los dos proyectos conocidos:[13] la renovación del incinerador de Chinon y de la planta de La Billette en Joué-lès-Tours. El segundo escenario consistía en crear varios sitios de pretratamiento y de enterramiento de tamaño reducido, escenario que perdió fuerza en el proceso de revisión en varios subescenarios. En marzo de 2012 la comisión se pronunció en favor del escenario 1, al seleccionar el proyecto de construcción de una unidad mecano-biológica y de metanización en La Billette, pero desechó la renovación del incinerador de Chinon.

El análisis hace patente la dificultad de poner en marcha las soluciones previstas; el caso de Indre y Loire muestra a su vez la necesidad e incapacidad para establecer una conexión entre la planificación y las decisiones relativas a las instalaciones para el tratamiento de residuos. La inscripción de las instalaciones en el plan departamental participa en la construcción de su legitimidad: con ello se garantiza dicha conexión, pero no su aceptación social. Por el contrario, son las decisiones intermedias las que, desmarcándose del encuadre departamental, ilustran la desvinculación entre los dos momentos. La ampliación de sitios para el enterramiento muestra la

[13] A partir de las leyes Grenelle, debe establecerse un inventario: "[…] de las deliberaciones de personas morales de derecho público responsables del tratamiento de residuos, ratificando la elección de equipamientos a modificar o a crear, la naturaleza de los tratamientos seleccionados y sus localizaciones" (Decreto núm. 2011-828 del 11 de julio de 2011, que contiene diversas disposiciones relativas a la prevención y gestión de residuos).

incapacidad del plan para imponerse como un marco jurídicamente vinculante, en especial para los actores privados. En este aspecto, el caso de Indre y Loire no es excepcional, por el contrario, viene a confirmar que el ejercicio de la planificación, que raramente cuestiona la organización infradepartamental (Court des comptes, 2011), da lugar a documentos cuyo alcance jurídico es débil (*Conseil général au plan*, 2003). Desde abril 2011, el Consejo General es miembro de la asociación intercomunal Touraine Propre, con el objetivo de convertirla en el "brazo armado" en materia de gestión de residuos.

Es un sistema complejo que comprende niveles de decisión y de poder relativamente desconectados los unos de los otros el que gobierna la gestión de los residuos. Los juegos políticos, puestos a prueba por una sociedad civil cada vez más vigilante y exigente, así como la evolución de la legislación que induce cambios normativos, fiscales y organizacionales de grandes consecuencias, abonan a esta complejidad e imponen temporalidades propias que chocan entre sí localmente.

De las decisiones multinivel a las temporalidades propias

La descripción de situaciones sobre el largo plazo muestra el encadenamiento de episodios de planificación, estudio y producción de decisiones relacionadas con las instalaciones, entre las que se intercalan diferentes momentos de concertación. Más que una sucesión de etapas bien definidas lo que prevalece es un proceso decisional continuo en el cual la indecisión o la no aplicación de una decisión no equivale al mantenimiento del *statu quo* o a la vuelta al pasado (en donde operan en paralelo y de manera a veces cerrada los procesos de revisión del plan, la elaboración de proyectos locales y la estructuración intercomunal). Si la comprensión de la evolución de la situación sobre el largo plazo implica establecer periodos que distinguen los momentos de crisis y de calma, de apertura y cierre de debate, de publicación y de encierro, la impre-

sión de conjunto que emerge es la de una decisión que jamás es definitiva. Los procesos de planificación y los proyectos locales tienen temporalidades de elaboración y de proyección que les son propios, pero son interdependientes en la medida en que los ajustes son puestos en marcha para asegurar un cierto alineamiento entre ellos.

Entre urgencia y largo plazo, herencia y ruptura

De acuerdo con la forma como se defina la situación, ya sea en términos de urgencia o en términos de que existe la necesidad de que "tome su tiempo", se suceden periodos de aceleración o bien de desaceleración en el ritmo de la decisión. Al momento de la revisión del plan en 2002-2003 y del montaje del proyecto del incinerador, se trataba de hacer frente a una situación de urgencia ante la perspectiva del cierre de sitios en el tratamiento previsto para 2009 y 2013. Esta situación fue presentada por los entonces responsables como resultado de la incapacidad de sus predecesores para dotarse de una organización coherente que ellos estarían heredando.

En 2008 el posicionamiento del Consejo General es otro: se trataba, por el contrario, de marcar una ruptura con el periodo de crisis de los años 2003-2006 y, en cierta forma, de "hacer tabla rasa del pasado", en especial del plan de 2004. La voluntad fue "partir de cero", barajar de nuevo las cartas, "darse tiempo para reflexionar" puesto que ya no se estaba en un momento de urgencia. En efecto, la extensión de sitios para el confinamiento anuló la perspectiva temporal al ofrecer capacidades para la eliminación de residuos en los próximos diez a quince años.

La elaboración y la revisión del plan departamental fueron procesos sometidos a concertación conforme al decreto de 1996, que definió la composición de una comisión consultiva en la que debía apoyarse la autoridad encargada del plan. Los sucesivos procedimientos de revisión del plan se apoyaron en procedimientos de concertación con formas evolutivas. Entre la primera versión

del plan en 1996 y su revisión en 2004, se pasó de un procedimiento impulsado y promovido por el Estado en una lógica de racionalización territorial, a un proceso de negociación entre intereses múltiples y de afirmación de nuevos asuntos. Así, la estructuración territorial se convirtió en un asunto político, mientras que los actores económicos garantizaron las capacidades para el tratamiento de los residuos que producían, ampliando el panel de actores que participaron en la problemática de la gestión de los residuos (Reverdy, 2003). Los protagonistas de la revisión de 2004 estuvieron de acuerdo en constatar que la concertación con el público fue descartada por falta de tiempo de preparación. El anuncio de tres sitios potenciales fue más tarde calificado como un error estratégico en tanto que habría generado la multiplicación de fuerzas de oposición al permitir que las localidades involucradas se solidarizaran. La consulta pública fue reducida al mínimo obligatorio, es decir, a la consulta pública *(enquête publique)* relativa a la revisión del plan departamental, que recibió una amplia participación motivada por la oposición al incinerador.[14] Los comisarios *(commissaires enquêteurs)*, quienes expresaron una opinión favorable con reservas respecto al plan revisado, subrayaron la dimensión local de una participación focalizada hacia el incinerador, mientras que "el resto del departamento no se sentía afectado" y el conjunto del plan fue ocultado.

En 2009, la nueva mayoría del Consejo General decidió organizar un procedimiento de debate público, al cabo del cual la comisión decidiría sobre la revisión del plan departamental. De manera similar a lo que ocurre en numerosos territorios en Francia, donde se ponen en marcha procedimientos innovadores de consulta, en Indre y Loire éste fue el único acto organizado fuera del marco de la participación obligatoria (Buclet y Salomon, 2008). El debate fue organizado en el momento que parecía más oportuno, en este caso el más anticipado respecto a la decisión (respecto a la

[14] De 4 754 participantes, 4 503 expresaron una opinión desfavorable a la incineración, 30 una opinión favorable y solamente 221 no abordaron el tema.

futura revisión); de hecho, el momento más tranquilo. Para la nueva mayoría, se trataba de posicionarse en torno al tema de los residuos —tema en el que hasta ese momento el ejecutivo departamental había adoptado una postura reservada, dejando el control a la prefectura— y de articular ese procedimiento con la futura revisión, desmarcándose a su vez del periodo anterior. El objetivo era reunirse con todos los actores involucrados en la gestión de residuos, especialmente con la sociedad civil, que había mostrado su capacidad de obstrucción, con los representantes populares locales y con el actor departamental en funciones. El Consejo General se hizo cargo de ese delicado dossier "tomando la temperatura" de los actores locales y de la población gracias a una escucha exhaustiva, afirmando no tener una idea preconcebida y sin privilegiar de antemano una solución en cuanto al aspecto técnico.

El debate, encargado a un consultor, fue organizado de la siguiente manera: tres "audiciones" con una duración de medio día, en las que se reunió sucesivamente a tres tipos de actores —los representantes populares electos, las asociaciones y los profesionales—: luego, seis reuniones públicas, en las que participaron alrededor de 7 000 personas, realizadas en diferentes lugares del departamento en los que había un equipamiento para el tratamiento o donde estaba el antiguo incinerador. Un sitio de internet denominado "Los residuos, es tiempo de hablar" *(Les déchets, il est temps d'en parler)* fue creado para apoyar el debate. Las enseñanzas derivadas de la concertación, presentadas como base de las acciones a realizar en el marco del plan, consistieron en privilegiar una orientación hacia varios ramos, sin excluir ningún procedimiento.

La comisión consultiva relacionada con la nueva revisión comprendió similitudes y cambios respecto a la precedente. De entrada, su composición evolucionó conforme al marco legal que desde 2005 preveía una presencia de grupos de defensa de los consumidores. A los miembros habituales como representantes de los gobiernos locales, de las instituciones y de los profesionales del ramo, se sumaron los protagonistas de la movilización contra el incinerador. Los representantes del colectivo Arc en Ciel no tuvie-

ron derecho de voto debido a que carecían del reconocimiento formal *(agrément)* como asociación de protección del medio ambiente. Al evolucionar la representación asociativa, sus posiciones también cambiaron. Los obstáculos a la organización, así como la ausencia de visiones compartidas[15] más allá del rechazo al incinerador, denominador común que había permitido la cohesión del colectivo, no favorecieron una posición asociativa fuerte y unificada. La configuración asociativa derivada de la movilización, que se basaba en una estrategia de mutualización de conocimientos en torno al objetivo compartido del rechazo a la incineración, no logró encontrar un *modus operandi* compatible con las exigencias del proceso de revisión. Mientras que el conflicto favorecía la adopción de posicionamientos unificados, la concertación provocó una escisión de la posición asociativa.

Ajustes y alineamientos de temporalidades disonantes

La desconexión entre planificación departamental y las decisiones locales expuestas anteriormente condujeron a disonancias que necesitaron ajustes para hacer coincidir lógicas con temporalidades diferentes. Tal fue el caso de la renovación del incinerador de Chinon, que para unos era una cuestión que debía frenarse, mientras que otros buscaban integrar en ese plan los plazos cortos impuestos por los imperativos económicos.[16]

[15] Las opiniones eran divergentes, en especial respecto al tratamiento mecano-biológico de la basura en bruto. Para ciertas asociaciones era un procedimiento inaceptable, y para otras, el uso de composta proveniente de basura en bruto suponía algunos riesgos.

[16] "Esperar el próximo plan significaría pura y simplemente anular el proyecto, y eso por varias razones. El próximo plan no estará terminado antes de finales de 2011 o inicio de 2012. Si esperamos esa fecha, los ofrecimientos recibidos ya no serán válidos. Ahora bien, nosotros nos estamos beneficiando de un contexto muy favorable al proyecto: con la crisis, la oferta hecha por Inova es muy inferior al precio de inicio, y las tasas actuales para el préstamo están en el nivel más bajo" (Smictom du Chinonais, 2015) [http://www.smictom.com].

La integración de la renovación del incinerador en el proceso departamental fue una reivindicación del colectivo de Chinon cuyos miembros cuestionaron tanto la urgencia como la legitimidad de la decisión.[17] El inicio del proceso de revisión estuvo marcado por una puesta en coherencia del proyecto de Chinon con el marco departamental. Una resolución entre la presidencia del Consejo General, el vicepresidente encargado del desarrollo sostenible, los presidentes de las asociaciones intercomunales Touraine Propre y del SMICTOM de Chinon en abril 2010, estipulaba "que ninguna decisión definitiva sobre la modernización del sitio de Saint-Benoît-la-Forêt fuera tomada antes de la revisión",[18] teniendo de por medio el compromiso de terminar el proceso de revisión para el segundo semestre de 2011. La configuración política facilitó esos ajustes en la medida en que cada una de las instancias era dirigida por mayorías socialistas, situación inédita en la Touraine, donde las filiaciones políticas han marcado durante mucho tiempo la organización territorial (especialmente en materia de estructuración intercomunal de la aglomeración) y donde la introducción en el juego político del tema de los residuos por la ocasión de la moratoria de 2004 entre Los Verdes y el partido socialista no se dio sin roces. La renovación del incinerador de Chinon fue inscrita en los escenarios del plan revisado, pero la decisión final de no mantener el recurso para la incineración más allá de 2019 (fecha en que finaliza el contrato de explotación del incinerador de Chinon) suscitó el desacuerdo de la asociación intercomunal, que anunció que mantendría su proyecto a pesar de las orientaciones del plan.

[17] "La gestión del asunto en el Consejo del SMICTOM procede de un razonamiento que se basa en la legitimidad de una decisión que data de 2006. ¿Los actuales consejeros aceptan esta modalidad? No les queda entonces más que la tarea de realizar una construcción independientemente de las consecuencias sanitarias a pesar de lo publicado por estudios recientes (INVS, 2008), y de que, en el plano financiero, para sus municipios y poblaciones […] están, de hecho, exentos de responsabilidad" (*Collectif Chinonais Environnement, Lettre d'information*, núm. 2, enero de 2009).

[18] Resolución puesta en línea sobre el sitio internet del SMICTON de Chinon (Smictom du Chinonais, 2015) [http//www.smictom.com].

La referencia a largo plazo

La construcción de respuestas territoriales se inscribe en un vasto sistema de referencias en cuyo seno la historia local tiene un lugar importante. La historia de la estructuración intercomunal, de las movilizaciones y de las soluciones técnicas utilizadas para el tratamiento de los residuos conduce a los protagonistas a tomar posiciones respecto al largo plazo. Algunos de los actores encontrados en el marco de esta investigación se encontraban desempeñando alguna responsabilidad política o asociativa, en ocasiones desde hacía treinta años. Su análisis de la situación sobre el largo plazo les hacía traer al debate actual testimonios relativos a periodos anteriores, en especial en lo relacionado con decisiones técnicas. Algunos militantes asociativos, por ejemplo, lamentaron que se hubieran abandonado procedimientos de valorización orgánica desarrollados en los años setenta, debido a que las soluciones puestas en marcha localmente en esos años no pudieron resistir las posteriores exigencias normativas y administrativas relacionadas con la calidad de la composta y, sobre todo, las condiciones económicas que impidieron que su venta permaneciera garantizada en el cultivo de champiñones. Los tomadores de decisiones pusieron en perspectiva posiciones que tuvieron las asociaciones en diferentes periodos para denunciar el carácter dogmático de las preferencias por tal o cual modelo de tratamiento. Por su parte, los responsables asociativos denunciaron la falta de visión prospectiva de los representantes populares influenciados por lobbies de la industria del tratamiento de los residuos, mientras que los primeros consideraban que el involucramiento asociativo permitió evitar soluciones peores y elevó las medidas de protección ambiental gracias a su papel de pretil y de vigía.

El enfrentamiento condujo a unos y a otros a evocar en su argumentación los fracasos o los éxitos vistos en otros casos. Así, los ejemplos exteriores alimentaron de forma abundante el debate local. Las visitas que desde años atrás organizaba Touraine Propre para los responsables políticos locales en diferentes tipos de insta-

laciones con procesos variados en Francia y el extranjero contribuyeron a crear una relación con la tecnología, mientras que en el caso de los incineradores el enfrentamiento se cristalizó en torno a la confianza tecnológica. Para algunos, la confianza de ese procedimiento estaba garantizada por las normas estrictas y por condiciones de funcionamiento controladas y probadas. Para otros, los disfuncionamientos escandalosos, ilustrados por el *affaire* emblemático de Gilly-sur-Isère, daban testimonio de la incapacidad de las autoridades y de los industriales para asegurar el respeto de las normas y la evolución constante de éstas como algo que no podía garantizar la ausencia de riesgo en el largo plazo. Por otro lado, el temor de los representantes populares electos de servir de conejillos de indias de los industriales se tradujo en una resistencia a la innovación y a los procedimientos que no habían sido suficientemente probados. La responsabilidad en cuanto a las futuras generaciones se encontraba así en una tensión entre el riesgo financiero de una tecnología innovadora pero gravosa para los contribuyentes, y el riesgo sanitario de los vecinos a las instalaciones. Factibilidad tecnológica, riesgos sanitarios y ambientales, responsabilidad a corto y a largo plazo fundamentaron los argumentos desarrollados por unos y otros actores.

Dicho esto, la dilación del proceso de decisión a escala local permitió integrar las evoluciones tecnológicas. Así, la metanización, por la que finalmente se optó en 2012, no podía ser considerada anteriormente debido que no era vista como una solución confiable. Las decisiones y los posicionamientos pasados fueron evocados en el debate actual mediante los testimonios de actores que construyeron una historia local de los residuos; testimonios con referencias fueron comunes, pero con registros explicativos divergentes. El papel mismo del conflicto fue objeto de diferentes interpretaciones entre, por un lado, los actores asociativos que identificaban en éste momentos de democratización del debate, y por otro, los representantes populares que veían intercambios estériles y violentos, causantes de pérdida de tiempo en el proceso de decisión.

Los territorios de los residuos, los territorios del conflicto

La búsqueda de una organización coherente y eficaz, en los planos técnico y económico, que respondiera al "principio de proximidad", consistió en designar espacios de flujo en los cuales la parte problemática radicó en la localización de los tiraderos *(exutoires).* El caso de Indre y Loire ilustra la dificultad de asociar una racionalización de gestión de residuos con la puesta en marcha de soluciones que en un momento dado suponen la localización de una instalación. Las resistencias y conflictos locales hacen que aparezcan territorios de conflicto que no se limitan a una superposición en el espacio y en el tiempo de lugares reactivos a una instalación existente o a un proyecto, sino que se construyen de manera reticular tanto en las lógicas de acción (con la formación de colectivos de asociaciones) como en la argumentación (una solidaridad interterritorial expresada por medio del "ni aquí ni en otro lado"). Esta lectura de las dimensiones territoriales permite ver los lazos de influencia recíproca entre los territorios de los residuos y los del conflicto. La (in)aceptación social de las instalaciones es un factor determinante de la localización de los tiraderos *(exutoires)* y, con ello, de la circulación de materias. Por el contrario, los proyectos de nuevas instalaciones, ya sean de reconstrucción o de extensión, delinean una cartografía de conflictos y de movilización social que, al momento que desarrolla un funcionamiento en red, asocia entre ellas reactividades locales.

Efectos locales del "principio de proximidad"

De acuerdo con la ley de 1992 la gestión de los residuos debe organizarse según un "principio de proximidad" que se propone reducir los impactos ambientales asociados a la transportación de residuos, así como reforzar el arraigo territorial al garantizar la eliminación de residuos lo más cerca posible del lugar de su gene-

ración, siendo esto considerado como un factor de aceptación. El perímetro de proximidad de referencia es el del departamento, sin que ello tenga un fuerte valor legal (Romi, 2010).

La localización de un incinerador departamental, prevista en el plan revisado en 2004, se basó en la designación de tres sitios que habían sido seleccionados considerando las posibilidades en materia de uso del suelo, el acceso a las redes de transporte, así como las negociaciones con los municipios. La decisión de un sitio en el espacio rural, periurbano y urbano, respondió a un propósito de igual consideración de los sitios ante la recepción de una instalación de interés para el departamento, no obstante que algunos actores expresaron cierta preferencia para que fuera el sitio más cercano a la aglomeración debido a la proximidad de la generación de los residuos y para limitar los costos de transporte. El abandono del proyecto del incinerador se tradujo en un aplazamiento de la decisión a nivel de las estructuras intercomunales competentes, las cuales establecieron contratos con infraestructuras vecinas en función de la distancia, de la facturación por la recepción, y por los costos de transporte. De esa manera, los residuos del SMIPE Val Touraine Anjou se incineran en Laise (Maine-et-Loire), los del SMICTOM de Amboise en Blois (Loir-et-Cher), mientras que los que provenían de otros departamentos se almacenan en rellenos sanitarios. Los territorios de flujo de los residuos fueron, de esta forma, determinados por contratos entre gobiernos locales competentes y los oferentes de infraestructura para la eliminación.

La circulación de materias se dio, según una lógica propia, a las instalaciones, regulada por la administración prefectoral en el marco de autorizaciones para la explotación que definen la naturaleza, el origen y los volúmenes admisibles anualmente. La "proximidad" obtenida fue más el resultado de factores económicos que de una acción política e institucional de territorios que decidirían y asumirían una autonomía en función de una coherencia entre volumen generado y capacidad de eliminación. El plan de 2012 fijó nuevamente el contenido del principio de proximidad implementado mediante el establecimiento de una unidad de

pretratamiento biológico lo más cerca de su origen, es decir, en la aglomeración de Tours, de la limitación del transporte en camiones contenedores a 50 kilómetros (lo que genera la necesidad de una nueva unidad de transferencia), así como de considerar condiciones de valorización térmica del biogás.

Los conflictos: epicentro y réplicas locales

La constitución de un colectivo de asociaciones en oposición a la incineración fue resultado de la adhesión a una causa común de grupos de interés muy diverso (agricultura, calidad de vida, salud, medio ambiente) cuyos perímetros de acción iban desde la escala municipal a la escala departamental, que se encontraban en torno a una causa común pero procurándose apoyos extraterritoriales. El eslogan "no al incinerador, ni aquí, ni en otra parte" da cuenta de la solidaridad entre los territorios involucrados y de la mutualización de las fuerzas de protesta, focalizando la argumentación en el "esto" más que en el "aquí" (Bobbio, Melé, Ugalde*). Ahora bien, a pesar del abandono del proyecto, se advierte un cierto efecto de "marca territorial" de localidades designadas para albergar al incinerador, en donde se organizaron reuniones públicas al momento del debate en 2009.

Como consecuencia del conflicto contra el incinerador departamental, se advierte un desplazamiento, así como una relocalización del conflicto, siendo el más sonado el incinerador de Chinon. El efecto de proximidad espacial y temporal con el conflicto departamental explica la oposición al proyecto de renovación del incinerador de Chinon que hasta entonces no había generado problemas de aceptación. La oposición a la ampliación del relleno sanitario de Loches, orquestada por los representantes populares y los vecinos, tuvo un alcance más local que involucró a representantes populares y vecinos, pero sin vinculación con el colectivo que se oponía a la incineración ni con las redes de asociaciones ambientalistas.

La reconfiguración de las instalaciones para el tratamiento, luego del abandono del incinerador, cambió el mapa de conflictos cuyo arraigo y alcance variaron también. La incineración desató una movilización colectiva basada en redes asociativas que le garantizaron una resonancia relativamente mayor, mientras que el vertedero provocó conflictos de alcance local. Globalmente, se aprecia un efecto de aprendizaje y de mutualización de la movilización en contra del incinerador y en favor de la búsqueda de procedimientos alternativos puesto que la oposición fue cada vez más consecuente y estructurada conforme pasó el tiempo y sucedieron episodios de luchas locales.

Riesgo y movilizaciones territoriales

Una de las reivindicaciones del colectivo de Chinon fue la creación urgente de una Comisión Local de Información y Vigilancia (CLIS, por sus siglas en francés), "que debía informar detalladamente sobre 27 años de contaminación del actual incinerador, así como preparar la etapa post-incineración". La movilización en contra de la renovación del incinerador suscitó una reconsideración de un riesgo territorializado que hasta entonces había sido ocultado y no suficientemente vigilado. El conflicto que apareció luego de la decisión de reconstruir una instalación que había funcionado durante años operó como un revelador del territorio (Maccaglia y Dansero*), vinculando el pasado, el presente y el futuro. El arraigo del conflicto fue doble: fue consecutivo a la movilización departamental contra el incinerador precedente que vio prolongada su vida, al tiempo que se apoyó en una lógica de territorialización, especialmente mediante la denuncia *a posteriori* de la contaminación. Así, tener en cuenta la contaminación permitió enfatizar el riesgo futuro para el territorio, del que se destacaron las cualidades y la sensibilidad (presencia de una AOC vitícola, proximidad de un hospital). Para los opositores, se trató de cuestionar la reproducción de una solución a pesar de que iba acompañada de beneficios te-

rritoriales (valorización energética local con la calefacción para el hospital, secado de madera, empleo).

Al solicitar la creación de una nueva —y cuarta— comisión local de información y vigilancia (CLIS)[19] en el departamento de Indre y Loire, lo que se buscaba era completar un dispositivo de vigilancia compuesto de tres CLIS relacionadas con los sitios de disposición de residuos de Chanceux-près-Loches y de Sonzay, así como la planta de triturado y compostaje, y el centro de disposición de residuos de La Billette puestos en operación en 1999, 2001 y 2004 respectivamente. Como consecuencia del anuncio de los proyectos de extensión de los vertederos, las reuniones de las comisiones impactaron en las tensiones locales, especialmente en Loches, donde los representantes populares locales se rebelaron contra la solicitud de aumento de tonelaje.

El derecho, entre norma y recurso

La descripción de la situación en Indre y Loire muestra reiteradamente la importancia del marco legislativo y reglamentario como un elemento estructurante de la situación local, tanto desde un punto de vista de la decisión como de la protesta.

Las decisiones locales en ajuste continuo con el marco legislativo y reglamentario

En diferentes aspectos, Indre y Loire aparece como el reflejo de la evolución del marco nacional relativo a las reglas de eliminación y valorización de residuos, pero también a las modalidades de gobernanza local. La planificación, introducida como voluntaria en 1969, se volvió obligatoria en 1992, esto dio lugar a una "primera

[19] Compuesta "por partes iguales de representantes de las administraciones públicas involucradas, de la empresa, de los gobiernos locales y de las asociaciones de protección del medio ambiente involucradas" (Ley 92-646, art. 3-1).

generación" de planes departamentales realizados por los servicios desconcentrados del Estado. La descentralización de la planificación de los residuos en 2005 despojó al prefecto de esa responsabilidad, mientras que la reforma de los gobiernos locales de 2010 le confirió un mayor poder en materia de organización intercomunal mediante el esquema departamental de cooperación intercomunal. La implantación de cambios relacionados con las responsabilidades territoriales conlleva una redistribución de competencias y una reconfiguración política. Es así que el Consejo General de Indre y Loire adquirió la responsabilidad en materia de planificación en un ámbito en el cual no se había involucrado ni en el plano político ni en el técnico, como lo testimonia la falta de un posicionamiento al respecto hasta 2008.

Los cambios de reglas desde el ámbito nacional indujeron bifurcaciones en el plano local, tanto en términos de organización y de distribución de competencias como en términos de modalidades de gestión. La ley de 1992 introdujo una obligación de valorización mediante la noción de "residuos últimos"[20] y la prohibición de su disposición final a partir de 2002. Esta ambigua noción, que deja un amplio margen para su definición en el plano local, fue interpretada durante diez años como el fin del recurso a la disposición final en favor de la incineración. Las decisiones tomadas en Indre y Loire deben entenderse en relación con este contexto nacional. Ahora bien, el supuesto fin de la disposición final fue relativizado con la intensificación del rechazo social de la incineración, consecuencia de casos escandalosos que pusieron en evidencia la lentitud de la administración, de los industriales y de los gobiernos locales para respetar las normas ambientales que estaban en vigor (Bourg *et al.*, 2003).

Después de 2008 existieron importantes modificaciones en el ámbito europeo (una nueva directiva en 2008) y en el plano nacio-

[20] "Es último en el sentido de la presente ley un residuo, sea o no resultado del tratamiento de un residuo, que ya no es susceptible de ser tratado en las condiciones técnicas y económicas del momento, en especial mediante la extracción de la parte valorizable o de la reducción de su carácter contaminante o peligroso." (Ley 92-646, 13 de julio de 1992).

nal, con el proceso de Grenelle y las leyes de 2009 y 2010 que se derivaron de éste. Los cambios relacionados con la valorización orgánica, la limitación de las capacidades de eliminación, así como con tener en cuenta la prevención, constituyeron importantes inflexiones que debieron ser integradas localmente. Los planes departamentales tuvieron que enumerar y ratificar los proyectos de los gobiernos locales, cuando hasta entonces ese inventario sólo abarcaba las nuevas instalaciones cuya construcción se encontraba en un estado más avanzado, dado que la solicitud de autorización de explotación ya se habría presentado. Con esta disposición el legislador se dio cuenta de la dificultad de articulación entre decisiones locales y la planificación, y modificó sustancialmente la jerarquía entre esos dos niveles. Esta nueva regla hizo que algunos actores de la comisión de revisión incluyeran explícitamente en alguno de los escenarios los proyectos de Touraine Propre y del SMICTOM de Chinon. Sin embargo, fue otra medida reciente, la obligación de limitar las capacidades departamentales de eliminación a 60% del volumen de residuos generados, lo que condujo a descartar la renovación del incinerador de Chinon del plan departamental. De esta manera, fue en nombre de la regla relacionada con las dimensiones excesivas del incinerador, obstáculo principal del plan de 2004, que éste fue excluido del plan de 2012.

Además del contenido de la regla, el ritmo de su producción obligó a hacer ajustes en los sistemas locales, que de esta forma están continuamente actualizándose en un marco de movimiento permanente. El proceso de revisión llevó concomitantemente a la producción reglamentaria y a las directivas administrativas, que precisaron las condiciones de aplicación de la ley Grenelle. Como consecuencia de las reformas derivadas de la directiva 2008 y de las leyes Grenelle, el legislador impuso una revisión encaminada a obtener una actualización general de los planes con las disposiciones de la ley 2010-788.[21]

[21] Dicha ley indica que planes establecidos antes del 1 de julio de 2005 deberían ser revisados en un plazo de dos años (a partir de la entrada en vigor

El derecho como recurso: cuando es solicitada la intervención del juez

El análisis de los recursos contenciosos y de la solicitud de la intervención del juez en ocasión de conflictos es otra forma de aprender el papel del derecho en situaciones locales. Los momentos de conflicto presentados antes fueron objeto de varios recursos interpuestos por diversos actores, que invocaron diferentes registros jurídicos. El derecho a la información y a la participación en materia ambiental aparece como un recurso para los actores asociativos, que de hecho lo movilizaron en varias ocasiones. A inicios de 2005, tres asociaciones, apoyadas por los miembros del colectivo, iniciaron un recurso ante el tribunal administrativo solicitando la anulación del plan departamental debido a que los principios de la Convención de Aarhus no habían sido respetados. A pesar de la esperanza de crear un precedente en cuanto a la intervención del tribunal para la aplicación local de este texto de derecho internacional ratificado por Francia en 2002, el juez no les dio la razón.

Más tarde, mientras se analizaba la reconversión del sitio de La Billette, las asociaciones lograron que interviniera la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos (CADA), en razón de la información ambiental para obtener la consulta de estudios previos. Sin embargo, éstos fueron considerados como "documentos inconclusos", que no podían ser difundidos. Una de las lecciones del conflicto de 2004 radica en que dio lugar a una relativa apertura de las arenas de concertación, pero también reforzó una actitud de prudencia y de desconfianza de las partes en cuanto a la producción y difusión de los datos previos a las decisiones. Los actores asociativos aparecen como los activadores locales del derecho a la información ambiental que requiere la intervención de instancias jurídicas para ser efectivo. Por otro lado, si bien la obligación de

---

de la ley Grenelle del 2 de agosto de 2010); los que fueron establecidos después de esta fecha se revisarían en un plazo de tres años.

compatibilidad con el plan departamental presentaba un alcance limitado desde el punto de vista del derecho francés, no se interpuso ningún recurso contra las autorizaciones de ampliación de los sitios de disposición de los residuos que adujeran esto, es decir que esas autorizaciones estaban en contra del plan departamental y presentaban por ello una debilidad jurídica. Fueron los representantes populares locales de Chanceaux-près-Loches quienes interpusieron ante el tribunal administrativo recursos sobre aspectos técnicos, cuestionando la legalidad de la resolución *(arrêté)* prefectoral, sin que esto implicara denunciar frontalmente la oportunidad de la resolución respecto al plan.

Los recursos contenciosos son una herramienta de la oposición y, por consiguiente, una resonancia importante para los actores movilizados contra una decisión o una instalación. En el caso de Indre y Loire, hasta ahora las resoluciones del juez no han contrariado las decisiones locales, en contraste con lo ocurrido en otros departamentos en donde hubo, por ejemplo, la anulación de planes (Romi, 2010). Así, la situación local está determinada por el marco legislativo y reglamentario y no por la intervención del juez.

Conclusiones

El análisis del proceso de planificación y de gestión de residuos a partir de un enfoque departamental pone de relieve la complejidad de un sistema de decisión caracterizado por la desconexión entre un esfuerzo de planificación y de racionalización territorial resultado de una concertación, y las decisiones de gestión que se derivan de otras lógicas. La oposición a las soluciones propuestas representa un momento en el cual se ponen a prueba esos sistemas en constante evolución bajo el efecto de cambios legislativos y reglamentarios. La mirada sobre el largo plazo muestra una articulación y ajustes más o menos difíciles entre un *marco de acción* establecido en el ámbito nacional y europeo, una *política territorial* definida por medio de una planificación departamental y las decisiones locales

efectuadas por los gobiernos locales a cargo de los servicios de colecta y de tratamiento, y los *operadores privados*.

La oposición a un equipamiento para el tratamiento de residuos no es una particularidad de la Touraine, ni en sus modalidades ni en sus consecuencias; sin embargo, el conflicto contra el proyecto de un incinerador departamental en 2003-2004 desempeñó un papel particular en el proceso de organización territorial, y, de hecho, la movilización constituyó en varios aspectos un momento fundador. Al lograr imponer la cuestión de los residuos como un objeto público y político, el conflicto contribuyó a la inscripción en la agenda política, de un problema hasta entonces tratado con gran opacidad. Con este propósito, el medio asociativo se movilizó y estructuró en torno a la cuestión de los residuos, como también lo hicieron el conjunto de los actores interesados, cuyos contornos han sido sensiblemente modificados. El sistema de acción "post-crisis" se caracterizó por una modificación de actores aceptados en la mesa de concertación legal, así como por la puesta en marcha de nuevas modalidades de concertación por medio de la organización de un debate público. La movilización del derecho fue utilizada como una táctica por las asociaciones y los representantes populares electos, quienes interpusieron varios recursos contenciosos, aunque esto no produjo ningún efecto sobre la situación, dado que las resoluciones de los procedimientos contenciosos no pusieron en entredicho las decisiones sobre el fondo ni sobre la forma.

Por otra parte, desde el punto de vista de las soluciones para el tratamiento de residuos, el conflicto fue, "a pesar de él mismo", fundador. En efecto, la no-decisión que se desprende del abandono del proyecto del incinerador departamental generó la búsqueda de una perennización del parque infraestructural existente. Si el ejercicio de planificación devino en un fracaso dado que la organización territorial efectiva finalmente no correspondió a lo que estaba previsto, esto no implica que no exista un funcionamiento sistemático a escala departamental. Los sitios para disposición final de residuos funcionan de acuerdo a una lógica de vasos comuni-

cantes en la cual las capacidades y la competencia financiera determinan la repartición y la localización de los flujos de materias a eliminar. De hecho, la realidad territorial del departamento como escala de proximidad existe, aunque no sea según la racionalidad definida previamente en un marco organizacional. La territorialización de los residuos funciona como una red constituida por puntos en los que "aterrizan" los residuos, formando un espacio de lugares (Castells en Pflieger, 2006). Los conflictos, en tanto que condicionan la localización de los residuos, en especial influyendo en la temporalidad de los sitios para disposición final (desde el punto de vista de la duración de la ejecución de los proyectos y de la duración de las instalaciones), se convierten en un factor importante en la repartición de puntos y, por lo tanto, en esos flujos que se caracterizan por su disposición. La dimensión social de la gestión de los residuos no se mueve únicamente en el registro de la reactividad territorial, que consistiría en hacer visibles los atributos ignorados por los responsables de la gestión y la acción pública; sus consecuencias se leen en el funcionamiento mismo de la "red de residuos", donde el (los) territorio(s) aparece(n) más como un determinante de la red que como un producto de ésta (Painter, 2008). El análisis a gran escala, en el tiempo y en el espacio, hace aparecer los conflictos como un elemento determinante de la gestión efectiva de los residuos y, en especial, de la repartición territorial de los flujos así como de los lugares de destinación, porque interfieren en un sistema de decisión de múltiples niveles no jerarquizados.

Referencias bibliográficas

Bourg D., N. Buclet y L. Gilotte (2003), "Impact du risque technologique sur la stabilité institutionnelle d'un système organisationnel: le rôle de l'incinération dans la gestion des déchets ménagers et assimilés", reporte final, Francia, Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible en el programa "Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques".

Buclet N. y Salomon D. (2008), "Influence de la démocratie participative

sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets", informe final, Francia, l'Afsset et l'Ademe.

Collectivités locales (2016), "La communauté d'agglomération (Guide 2006)", *Collectivités locales. Le portail de l'Etat au service des collectivités*. Recuperado el 21 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/communaute-dagglomeration-guide-2006>.

Conseil général au plan (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés.*

Court des comptes (2011), *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés. Rapport thématique.*

Painter J. (2008), "Territoire et réseau: une fausse dichotomie?", en M. Vanier (coord.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, pp. 57-66.

Pflieger G. (2006), *De la ville aux réseaux. Dialogues avec Manuel Castells*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Reverdy T. (2003), "Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification", programa de investigación "Concertation, décision, environnement", equipo CRISTO-UPMF.

Rocher L. (2006), "Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique", tesis de Doctorado en Aménagement de l'espace-urbanisme, Francia, Université de Tours.

Romi R. (2010), *Droit et administration de l'environnement*, París, Montchrestien.

Smictom du Chinonais (2015), *Smictom du Chinonais, Francia,* 13 de octubre de 2015. Disponible en <http://www.smictom.com>.

5
LA GESTIÓN CONFLICTIVA DE LOS RESIDUOS EN ISÈRE

ENTRE EL BLOQUEO DE LA DECISIÓN Y LA MOVILIZACIÓN LOCAL[1]

Claudia Cirelli

En este capítulo se ponen en perspectiva dos situaciones de conflicto asociadas al establecimiento de sitios para enterrar los residuos en el departamento de Isère, Francia. Ese departamento, ubicado entre dos importantes polos de desarrollo urbano del sureste del país, Lyon y Grenoble, presenta la característica de haber sido el lugar de emblemáticos conflictos por los cuales se paralizó una decisión en el ámbito de los residuos. Las dos situaciones seleccionadas ilustran con claridad la evolución política y jurídica relacionada con la gestión de los residuos a lo largo de los últimos veinte años y los procesos sociales que han acompañado a esa transformación.

En Vienne, ciudad de 30 000 habitantes,[2] la situación de conflicto analizada tuvo su origen en la oposición de un grupo de vecinos

[1] Traducido del francés por Mario A. Zamudio Vega.

[2] En la actualidad, la ciudad, esencialmente dedicada al sector terciario, cuenta con una actividad comercial y cultural notable gracias a sus ruinas romanas y al festival internacional de jazz que tiene lugar a comienzos del verano. Desde el año de 2002 está en el centro de la Comunidad de la Aglomeración Metropolitana de la municipalidad de Vienne (CAPV, por sus siglas en francés: *Communauté d'Agglomération du Pays Viennois*), que se integra por una población de 70 000 habitantes y 18 comunas de los departamentos de Isère y del Ródano.

al proyecto de extensión del centro de enterramiento municipal de residuos propuesto por el sindicato de gestión de los residuos y las colectividades territoriales (la comunidad de la aglomeración metropolitana[3] y la alcaldía). Después de casi diez años de movilización de dos asociaciones de vecinos contra los proyectos públicos, el último capítulo jurídico —que tuvo lugar en 2010— parece haber cerrado el expediente en favor de los opositores.

En Izeaux, pequeña población de 2 000 habitantes situada en la llanura del valle del río Bièvre,[4] un colectivo muy numeroso de actores locales (vecinos, habitantes y representantes públicos electos) se movilizó a partir de 1989 en contra de la creación de un centro de enterramiento técnico de residuos industriales inofensivos.[5] El proyecto, a cargo de una empresa privada cuyas actividades cuentan con la autorización de la prefectura, nunca fue objeto de una anulación a pesar de los numerosos recursos ante la justicia.[6] Sin embargo, debido a la movilización, el titular de la explotación

[3] En Francia el concepto de *agglomération* se emplea para referirse unidades urbanas compuestas por varios municipios, lo cual podría ser equivalente a las zonas metropolitanas de México. Este concepto también tiene una dimensión política, pues de acuerdo con la ley francesa 99-586 relacionada con el Fortalecimiento y Simplificación Intercomunal, las Comunidades de aglomeración son entidades públicas de cooperación intercomunal que agrupan varias comunas o municipios, tienen competencias específicas y se conforman con el propósito de elaborar e implementar de manera conjunta proyectos comunes de desarrollo urbano en su territorio, como el transporte o el manejo de residuos. En este texto se traduce *agglomération* como "aglomeración" a fin de mantener presentes tanto la dimensión territorial como la política de este concepto (Collectivités locales, 2016) [nota del traductor].

[4] Esa gran planicie agrícola es una cuenca vital que enlaza la región de Grenoble con el valle del río Ródano. Tiene la particularidad de estar organizada a partir de una red de poblados de importancia media.

[5] Los residuos industriales inofensivos (DIB, por sus siglas en francés: *déchets industriels banals*), llamados ahora residuos industriales no peligrosos (DIND, por sus siglas en francés: *déchets industriels non dangereux*), son todos los residuos que no son generados por los hogares y que no son ni "peligrosos" ni inertes. Ahora bien, aun cuando no son "peligrosos", pueden descomponerse, arder, fermentar o incluso oxidarse.

[6] El sitio debía extenderse sobre 21 hectáreas y permitir el enterramiento de tres millones de metros cúbicos de residuos durante 22 años.

del vertedero no lo ha podido poner en funcionamiento, aunque ya está autorizado. La oposición adoptó rápidamente la forma de un conflicto abierto y el expediente, entre conformidad a derecho y la protesta social, ha estado suspendido durante casi 20 años. Únicamente una salida "política", posible en 2005 gracias a la intervención del ministro del Interior, permitió salir de la situación de bloqueo.

La evolución de las relaciones entre los procesos de decisión, las negociaciones de concertación y el conflicto, analizadas en las dos situaciones seleccionadas, muestra que el *affaire de Izeaux* influyó en la concepción y la puesta en marcha de las modalidades de toma de decisiones sucesivas en el ámbito de los residuos en el departamento de Isère: las experiencias de concertación son "una respuesta política" a los conflictos por los que pasó el departamento (Reverdy, 2003).[7] Consecuentemente, las situaciones de conflicto pueden ser vistas como un espacio para debatir las condiciones de territorialización de las políticas sobre los residuos, y los procesos de planificación pueden considerarse como espacios y momentos de negociación de esas condiciones de territorialización.

A partir de esas situaciones, en este capítulo se analizan las tres secciones que estructuran esta obra. En primer lugar, la dimensión territorial: uno de los aspectos más sensibles es la creación de perímetros dentro de los cuales se toma a cargo y se trata un yacimiento de residuos con un equipamiento específico (vertedero o incinerador, ya existente o que deberá construirse). En efecto, esas divisiones se incrustan en los perímetros de gestión territorial existentes (sindicatos, asociaciones entre comunas) que van a reagruparse o a separarse, según sea el caso, con el propósito de compartir los costos del equipamiento para el tratamiento de los residuos, que en un contexto de escasez se convierten en una importante inversión para los gobiernos locales. Ahora bien, esta

[7] En 2008, durante la revisión del segundo plan departamental para la gestión de residuos como consecuencia de la demanda de las asociaciones, el Consejo General quiso poner en marcha un observatorio de los residuos cuyo objetivo era el seguimiento permanente del plan.

organización del territorio tiene efectos en diferentes escalas: la de la gestión local, que implica, por una parte, sinergias y articulaciones o rupturas entre los gobiernos territoriales (municipios, asociaciones municipales); y la de los habitantes, quienes frecuentemente se rehúsan a soportar los efectos de esos arreglos y a aceptar la lógica que les sirve de fundamento: a las lógicas económicas (de rentabilidad del equipamiento y de disminución de los costos al máximo), técnicas (características y rendimiento del equipamiento) y políticas (peso de la decisión de los gobiernos locales), los habitantes oponen la lógica de la calidad de su espacio vital.

Uno de los motivos de las dos movilizaciones analizadas es, en efecto, su arraigo territorial. En los dos casos, la identificación de los opositores con un territorio y la puesta en valor de sus particularidades y su defensa son, al mismo tiempo, causa y efecto del conflicto. Si bien es cierto que ya existía cierto arraigo en el caso de algunos de los actores movilizados tanto en Vienne como en Izeaux, la movilización amplifica y extiende el alcance de esos vínculos y surgen otros más como consecuencia del conflicto. Entonces, este último se territorializa en la medida en que los actores se identifican con las cualidades y singularidades de un territorio y rechazan nuevas afectaciones de uso. En el caso de Vienne, la movilización se circunscribió a los habitantes del poblado cercano al sitio de enterramiento y a la escala de la ciudad y se redujo a un número reducido de militantes; en el de Izeaux, el conflicto se extendió al territorio de la llanura del valle del río Bièvre y hasta Grenoble, movilizando a varios municipios y a los representantes electos en el Consejo General.

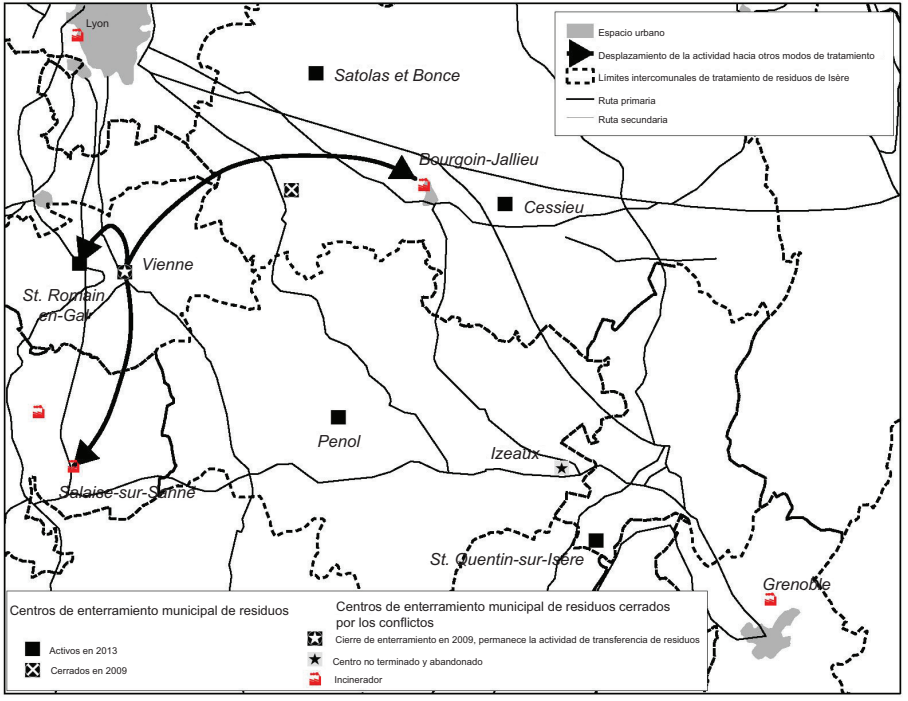
Posteriormente, recurrir al derecho se revela como factor decisivo en los dos conflictos. El litigio, con sus victorias y derrotas, acentúa las diferentes fases de las dos movilizaciones. En el caso de Vienne, el litigio permitió que los oponentes bloquearan el inicio de los trabajos. Las decisiones de la justicia, frecuentemente favorables a su posición, alentaron a los oponentes en su actitud cuestionadora. En el caso de Izeaux, por el contrario, el derecho sólo lograría fortalecer la autorización que originó el conflicto, y al

titular del vertedero, en su derecho a explotarlo, lo cual tuvo el efecto de provocar la radicalización de los actos de conflicto. La presión política bloqueó el proyecto, pero también el proceso de decisiones que acompañaba la puesta en práctica del Plan Departamental de gestión de los residuos,[8] pues el bloqueo significó que se buscaran otros sitios y, por un efecto dominó, se generara que otros grupos pusieran en tela de juicio el proyecto. Esto tuvo como resultado una situación generalizada de oposición al establecimiento de toda instalación para el tratamiento de los residuos en una parte del departamento.

La tercera dimensión, en fin, es la de la temporalidad. En la gestión de los residuos, la dimensión temporal parece tener una importancia muy particular debido a que el campo de los residuos está sometido a una evolución muy rápida. La duración de los conflictos, en ocasiones muy prolongada debido, en parte, a los recursos a la justicia, vuelve obsoletos los equipamientos en controversia, a causa de la evolución de la legislación, la técnica y las políticas en ese ámbito. Por lo demás, el hecho de poder recurrir a una interpretación diacrónica de las situaciones estudiadas permite, a partir de una historia más o menos larga, comprender mejor su propia dinámica. En consecuencia, el conflicto puede ser analizado como una fase de procesos más prolongados asociados a la territorialización de las políticas de residuos.

[8] Denominado en principio Plan Departamental de Eliminación de los Residuos Domésticos y Similares (PDEDMA, por sus siglas en francés: *Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés*), su nombre cambió en 2011 por el de Plan Departamental de Prevención y Gestión de los Residuos no Peligrosos (PDPGDND, por sus siglas en francés: *Plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux*), para que la prevención tuviese un lugar más importante.

Mapa 1. Los conflictos y la infraestructura de tratamiento de los residuos en el norte de Isère



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en Corine Land Cover, IGN y sindra.org.

Las dimensiones territoriales del conflicto

Los perímetros de gestión contra los perímetros vitales

La definición de los perímetros de gestión de los residuos, desafío de capital importancia de los dispositivos de planificación y de su puesta en práctica, está en el centro de las controversias relacionadas con la localización o extensión de las instalaciones para residuos. Las divisiones territoriales y las cuencas de recolección y tratamiento están previstas en el plan, por lo que es posible establecer una articulación entre las diferentes cuencas. Se trata de delimitar los perímetros dentro de los cuales se reúne y trata un volumen de residuos suficiente en los equipamientos existentes o, llegado el caso, en las nuevas instalaciones creadas *ad hoc*. En Isère, la definición de perímetros territoriales coherentes ha constituido y sigue constituyendo uno de los aspectos más conflictivos de la puesta en marcha del segundo plan de eliminación de los residuos. Esas divisiones son incluso más importantes en la medida en que, al ser consideradas fuera de la norma por la aparición de nueva reglamentación, las infraestructuras más antiguas pueden ser cerradas, lo que obliga a rediseñar los circuitos de los residuos tratados en los sitios de enterramiento o de incineración más próximos. Lo anterior significa, por una parte, compartir las infraestructuras existentes para tratamiento (vertederos, incineradores y plataformas de preparación de abono), y, por otra parte, la ampliación del territorio donde se recolectan residuos y el aumento de los tonelajes tratados. Con mucha frecuencia, la lógica de ampliación de ese territorio genera la oposición de los vecinos, que ven un incremento de las molestias en su perímetro vital, así como la aparición o intensificación de la desigualdad, lo cual puede traducirse en un sentimiento de injusticia. En el contexto de fuerte tensión sobre todo proyecto nuevo, la lógica a menudo consiste en la extensión de un equipamiento ya existente, antes que en la creación de uno nuevo. En el caso de algunos vecinos, ese proceso refuerza su sentimiento de ser "el basurero del departamento". Tal valoración se

puede encontrar tanto en Vienne respecto al proyecto de extensión del vertedero, como entre los representantes electos y los oponentes del valle del río Bièvre, donde el sentimiento es mayor puesto que se trata de residuos industriales no peligrosos.

El intento de la comisión de seguimiento del plan para distribuir los equipamientos en el territorio del departamento por medio de la creación de seis zonas, con el propósito de que ningún municipio o porción del departamento resintiese su localización como una injusticia hecha a su territorio, no se pudo llevar a cabo. En efecto, las especificidades territoriales del departamento (geología, hidrogeología, condiciones de urbanización, riesgos de inundación, etc.) reducen las zonas adecuadas para recibir los equipamientos. Por lo demás, las nuevas divisiones territoriales concebidas para la gestión de los residuos en ocasiones conducen a la creación de grandes reagrupamientos de municipios y de asociaciones entre municipios *(intercommunalités)* que pueden producir sinergias que superen los límites del departamento y, en ocasiones, los perímetros y competencias territoriales de los planes. Las entrevistas parecen sugerir nuevas complementariedades territoriales y funcionales que escapan a la lógica de la gestión territorial departamental basada únicamente en la naturaleza de los residuos —peligrosos y no peligrosos.

En ocasiones, a los perímetros de gestión de los residuos se superponen otras divisiones cuyo propósito es organizar el territorio de acuerdo con otra lógica que algunas veces entra en contradicción con la anterior. El proyecto de creación de un Esquema de Acondicionamiento y Gestión del Agua (SAGE, por sus siglas en francés: *schéma d'aménagement et de gestion des eaux*) para el valle del río Bièvre —una herramienta de gestión de los recursos de agua a escala de una "unidad hidrográfica coherente"—, apoyado por las asociaciones locales opuestas al proyecto de vertedero, es un ejemplo de esto. La petición de la creación de dicho esquema de acondicionamiento presentada por los oponentes se hizo con la intención de que se generasen las condiciones que pudieran hacer más difícil, e incluso imposible, el establecimiento del sitio de en-

terramiento de los residuos industriales. Se trata de la delimitación de un perímetro dentro del cual se fijan los objetivos de protección de la calidad y la cantidad de agua, y su puesta en valor. La planificación de otras actividades y acondicionamientos en el perímetro debe ser compatible con los objetivos de protección definidos por el Esquema de Acondicionamiento y Gestión del Agua (SAGE). Consecuentemente, el perímetro de este último para el conjunto de Bièvre, Liers y Valloire fue fijado en mayo de 2003.[9] De acuerdo con la visión de los oponentes, la creación de ese perímetro debía poner en relieve la existencia de una capa acuífera subterránea importante, muy extendida y muy frágil, cuya existencia había sido negada durante mucho tiempo, y hacer que se reconociera jurídicamente su valor y la contradicción de una instalación con riesgos potenciales.

Desde el punto de vista territorial, los dos conflictos analizados muestran que la oposición al equipamiento se debe también a su arraigo local y, en parte, sobre todo en el caso de Izeaux, a la implantación local del responsable del proyecto. En Vienne, el proceso de la toma de decisiones fue objeto de fuertes críticas debido a que las poblaciones no tuvieron acceso a él y a que consideraron que la gestión había estado alejada de la de un servicio de interés público. El contrato firmado por las colectividades locales —la comunidad de la aglomeración metropolitana de la región de Vienne (CAPV, por sus siglas en francés: *Communauté d'Agglomération du Pays Viennois*) y el Sindicato de Vienne de Residuos Domésticos (SYVROM, por sus siglas en francés: *Syndicat Viennois des Ordures Ménagères*)—, con una sociedad multinacional en el sector de los granulados[10] para llevar a cabo la excavación y explotar la cantera (con el propósito de permitir la ampliación del vertedero), fue denunciado porque parecía ser continuación de la búsqueda de los

[9] Por medio de un decreto promulgado conjuntamente por las prefecturas, debido a que el acuífero se extiende a dos departamentos: el de Isère y el de Drôme.

[10] La empresa Morillon Corvol, comprada en 2008 por la sociedad transnacional mexicana Cemex.

objetivos de rentabilidad económica antes que de los de protección del medio ambiente y de la salud. Desde el punto de vista de los vecinos, el interés económico se había impuesto sobre el de los habitantes del poblado. En Izeaux, el responsable del proyecto es una empresa privada, Lély environnement Evac'ordures, que explota un vertedero en el mismo departamento pero que no tiene arraigo local y que acaba de llevar a cabo ciertas actividades económicas peligrosas en el centro de su espacio vital. La presencia en el mismo espacio de una fábrica de descontaminación de aparatos que contienen policloruros de bifenilo (PCB) es uno de los factores del rechazo de la concentración de actividades peligrosas, mientras que la presencia de una cantera existente desde hace treinta años no ha sido objeto de protesta[11] porque, según los vecinos, no representa peligro para el acuífero.

Otras obras en la región han hecho que se plantee la hipótesis de que ese tipo de conflictos se puede explicar como un enfrentamiento de modelos de gestión (Reverdy, 2003): en efecto, mientras que, en lo concerniente al vertedero de Izeaux, se produjo una fuerte movilización en torno al vertedero de residuos domésticos de Penol, explotado directamente por la administración pública, no se produjo movilización alguna a pesar de que se encuentra ubicado dentro del mismo perímetro de la capa acuífera del valle del río Bièvre y a 500 metros de una fuente de agua potable. Por lo demás, los representantes electos de la llanura, los mismos a los que se recurrió en contra de Izeaux, se mostraron de acuerdo con la explotación del vertedero de Penol dentro del mismo perímetro.[12] En el caso de Izeaux, el centro de enterramiento de los residuos industriales no peligrosos que en su mayoría provienen de las zonas industriales de la aglomeración metropolitana de Grenoble y son explotados por una sociedad privada, es considerado una

[11] Por lo demás, la empresa que explota la cantera, colindante con el sitio del vertedero, comparte la preocupación de los vecinos por la presencia de ese equipamiento.

[12] En 2011, ese centro de enterramiento fue objeto de una excavación de vaciado con el propósito de extender la duración de su vida útil.

empresa sin vínculos con el territorio en el que se establecería para contaminarlo. En una reunión sobre la revisión del plan, el representante de una de las asociaciones pro defensa del medio ambiente de la llanura, la asociación Bièvre Liers Environnement, afirmó que "es posible que las colectividades aprueben y se hagan cargo del proyecto de creación de un centro de enterramiento de residuos cuando éstos provienen del territorio sobre el que se tiene la competencia territorial".

Además de la cuestión de que las colectividades territoriales se hagan cargo de los proyectos, los debates en torno al segundo plan de eliminación de los residuos domésticos (publicado en 2005 y revisado en 2008) han demostrado que el tratamiento de los residuos producidos localmente en las proximidades de las poblaciones podía desactivar parcialmente los conflictos (Reverdy, 2003). En efecto, las poblaciones parecen aceptar más fácilmente la proximidad con los residuos que ellas mismas han contribuido a producir.

Vivir junto al vertedero: la proximidad en conflicto

La proximidad es otro aspecto de la dimensión territorial que está en el centro de las controversias en el caso de los residuos. En las dos situaciones estudiadas parecen enfrentarse dos dimensiones de la proximidad: por un lado, la aplicación del principio que se supone debe organizar la gestión de los residuos lo más cerca posible del lugar de su producción con el propósito de reducir los costos medioambientales y económicos, y por el otro, el rechazo de los vecinos a vivir en las cercanías de un equipamiento.

Desde el punto de vista de los vecinos, la cuestión de la proximidad se traduce en molestias y, en ocasiones, padecimientos. Las restricciones que impone la existencia de una instalación parecen ser menos soportables y menos soportadas cuando se trata de residuos que vienen de lejos. La responsabilidad que se adquiere respecto a los residuos como una "cuestión de todo el mundo"

parece ya no tener aplicación cuando los residuos no corresponden con la esfera doméstica.

En Vienne, una de las quejas de los vecinos se debe a que en el vertedero se entierran los residuos "de otras partes" y a que los volúmenes depositados han aumentado a partir de que el Sindicato de Vienne de Residuos Domésticos extendió su cuenca de actividades de transporte en chalanas. En efecto, desde 2002, después de la creación de la comunidad de la aglomeración metropolitana, el perímetro de recolección se ha extendido.[13] En consecuencia, una parte del trabajo de vigilancia de los vecinos está destinada precisamente a la verificación de las matrículas de los camiones para identificar el departamento de donde provienen. En el caso de Izeaux, la protesta está dirigida en contra de un centro de enterramiento que no corresponde a las necesidades locales de eliminación de los desechos, puesto que va a recibir los residuos industriales no peligrosos que provienen de la aglomeración metropolitana de Grenoble. Más recientemente, la oposición corresponde a una sensibilidad cada vez más aguda respecto al abono agrícola de los lodos de depuración en la llanura que durante mucho tiempo ha representado una salida para las estaciones de depuración y las fábricas de papel del departamento. En ese complicado contexto, el proyecto de un segundo vertedero en la llanura [además del sitio de enterramiento de los residuos domésticos de Penol gestionado por el Sindicato Intercomunal de Recolección y Tratamiento de los Residuos Domésticos (SICTOM, por sus siglas en francés: *Syndicat Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères*) de las regiones de la cuenca del río Bièvre], viene a reforzar el sentimiento de que el territorio del departamento se está convirtiendo en un basurero, percepción que ha sido expresada no sólo por los vecinos, sino también por los representantes electos.

Ahora bien, como ya se ha señalado en otros trabajos, la categoría de "vecino" en su calidad de actor tiene su arraigo en la proxi-

[13] El SYVROM está compuesto en la actualidad por 29 comunas, contra 11 que lo componían en 1984, al momento de su creación.

midad (Fourniau, 2007), y la proximidad funda y justifica la oposición del vecino, al tiempo que lo hace sospechoso de ser un agente de intereses particulares. Desde el punto de vista de los gestores, la condición de "estar próximo" permite que el vecino esté en condiciones y calificado para proporcionar una información específica y útil sobre las molestias (olores, ruido, etc.), aun cuando consideren que cuando el vecino se moviliza lo hace para defender "su prado". Desde el punto de vista de los otros actores, la condición de proximidad deslegitima el cuestionamiento, mientras que desde el punto de vista del vecino, la proximidad que lo pone "en primera línea" frente a las molestias y a los riesgos vinculados con la presencia de un equipamiento, hace legítima su oposición. En Vienne y en el valle del río Bièvre, los vecinos y los oponentes rechazan la calificación hacia su oposición como un fenómeno *NIMBY*,[14] propuesta con frecuencia hecha en Vienne por parte de los poderes públicos y de las asociaciones de protección de la naturaleza, que los acusan implícitamente de querer preservar sus intereses particulares en detrimento del interés general. Si existe una preocupación asociada a un trastorno de su entorno vital a causa de la ampliación o de la creación del vertedero y de la excavación de una cantera, entonces la amenaza de los riesgos sanitarios y medioambientales que llegarían a insertarse y, arraigarse en su espacio vital representa una poderosa justificación para explicar su participación en la movilización.

Por esa razón, la situación siguiente es esclarecedora. En 2003, con el propósito de mejorar el conocimiento de las molestias que producía el centro de vertido y enterramiento de residuos, y a fin de corregirlas, el gestor de Vienne solicitó la colaboración de los vecinos para participar en una operación de detección de olores: la operación "20 narices voluntarias": veinte personas seleccionadas de entre la población residente en un perímetro de dos kilómetros debían "prestar su nariz" para detectar los malos olores y llamar al gestor en el momento en que dichos olores se pusieran de manifiesto. Los vecinos se rehusaron a participar, argumentando que

[14] Del inglés *"Not in my backyard"*, "No en mi patio trasero".

esa operación de detección y alerta no podía generar resultados convincentes debido a que la mayoría de los vecinos no estaban en su casa durante el día. De la misma manera, los vecinos se rehusaron a participar en una encuesta sobre el ruido con el propósito de medir los efectos de los "tiros de mina", debido a que se dieron cuenta que la excavación de la cantera era fundamental para la ampliación del vertedero. Si bien, por una parte, se puede examinar ese rechazo como la voluntad de no aprobar una gestión del vertedero a la que se oponían, por otra parte los vecinos rechazaron circunscribir su intervención al campo de la percepción de las molestias ya que poseen una experiencia práctica relacionada con su condición de vivir a proximidad del equipamiento, lo que se ha definido como un "conocimiento de uso" o "conocimiento profano" (Deboulet y Nez, 2013; Roux, 2006; Sintomer, 2008), lo cual reforzó, a los ojos de las autoridades locales y de las asociaciones de protección de la naturaleza, la imagen de que los vecinos son poco colaboradores.

Ahora bien, los vecinos de las instalaciones tienen prácticas y conocimientos del lugar que les permiten desarrollar una competencia que se puede definir como "de terreno" (Cirelli y Rocher, 2013): la intensidad de los olores según el viento o la estación, la presencia o ausencia de ciertas aves en el vertedero de Vienne, el surgimiento de la capa acuífera en el sito de Izeaux. Esos conocimientos prácticos producto de la proximidad son útiles cuando se lleva a cabo la vigilancia de las actividades en el sitio de enterramiento: la actividad de los mecheros de gas, el respeto de la altura de los compartimientos, la descarga de residuos no autorizados, etc. Asimismo, se recurre a ellos para detectar los impactos de la instalación sobre el medio ambiente (el cambio de las características del agua del arroyo y la desaparición de especies locales de crustáceos de agua dulce o la presencia de especies perjudiciales en Vienne) y sobre la salud (manifestación de molestias respiratorias, hemorragias nasales, cefaleas, etcétera).

En Vienne, los vecinos vigilan la instalación con el propósito de identificar señales que anuncien peligros relacionados con la

presencia de dicha instalación; la actividad de vigilancia es mucho más perseverante y tenaz debido a que la confianza respecto a los poderes públicos ha cedido el lugar a un sentimiento de desconfianza. El mantenimiento de ese estado de vigilia permanente para impedir la relajación del estado de alerta, de vigilancia según la acepción de Jacques Roux (2006), se encuentra también entre los vecinos de Izeaux en momentos particulares del conflicto. En ese caso, se trata de impedir que la empresa Lély emprenda los trabajos para la construcción del centro de enterramiento y, posteriormente, que vierta residuos en el sitio para mantener vigente su autorización para la explotación. En ciertas épocas, el estado de vigilia se ha convertido en una ocupación del sitio: los vecinos han colocado tiendas y refugios frente a la entrada del centro de enterramiento y se han turnado de manera permanente para vigilar e impedir toda actividad de descarga de residuos. En 1998, durante casi cuatro meses, día y noche, mujeres, niños y personas de mayor edad, acamparon frente al vertedero. En 2001, después de una operación de vertido de residuos llevada a cabo durante la noche, los habitantes de Izeaux ocuparon una vez más la entrada hasta que el prefecto organizara un encuentro con los representantes electos y las asociaciones. En cada ocasión, los vecinos fueron apoyados por los representantes electos, quienes llamaron a los gendarmes para que levantaran un acta del momento del enterramiento. Asimismo, los representantes electos exigieron que se tomaran muestras de lo ya sepultado y recurrieron a sus facultades para mantener el orden con el propósito de detener las operaciones de enterramiento, argumentando que éstas darían lugar a trastornos del orden público organizados por los oponentes.

Los vecinos declararon que extenderían su vigilancia a la capa acuífera: "¡Estamos atentos!". En opinión de ellos, cuando las obras de acondicionamiento comiencen en el vertedero y brote el agua, ésa será la prueba de la presencia de una capa freática muy superficial.

Juegos de escalas en la movilización

La estrategia de los oponentes, que consistió en basar su protesta en la proximidad —el nombre mismo de la asociación evoca esa dimensión: Asociación de Vecinos del Vertedero de Vienne contra las Molestias— con el propósito de dar sustento a su derecho a la palabra (Alain, 2005: 301), tuvo efectos palpables en la constitución de un espacio legítimo desde el cual protestar. No obstante, el desarrollo de la situación de conflicto da pruebas de la necesidad de recurrir a una "estrategia de escala" para superar el nivel de la proximidad. El "cambio de escala", que se traduce en la extensión del alcance de las molestias y los riesgos potenciales denunciados, por ejemplo desde el poblado hasta la ciudad de Vienne o del poblado a la llanura del río Bièvre, lleva a una ampliación del espacio afectado por el conflicto, que va a acompañada de la "generalización" (Lolive, 1997) de los argumentos expuestos en contra del proyecto. En lo sucesivo, este último no podría ser ya únicamente la expresión del egoísmo de un grupo de vecinos que pone en tela de juicio un equipamiento con el propósito de proteger su entorno vital, sino, claramente, el rechazo de un proyecto público que afecta al medio ambiente y a la salud de una ciudad o de toda una región: "Mi preocupación es salvar el pequeño valle, poner un alto a la contaminación", declaró un vecino del vertedero de Vienne; "el nuestro es un combate por el agua y la vida", le hizo eco el presidente del comité de la calidad de la vida de Izeaux.

En el caso del conflicto de Izeaux, la controversia, al igual que el proceso de toma de decisiones, parece fluctuar entre el plano local y el plano nacional. No se trata únicamente de una superposición de escalas y de un sistema con múltiples actores lo que se encuentra en numerosas situaciones, sino también de un desplazamiento de los centros de decisión debido a que, por medio de la intervención del ministro del Interior, la amplitud del conflicto ha llevado a que las autoridades centrales se hagan cargo de él. Por lo demás, el proceso de movilización parece haber producido un

colectivo de actores con un fuerte arraigo territorial local y con referencias claras a un territorio preciso (la llanura del territorio que comprende Bièvre y Valloire), a pesar de la organización de la movilización a diferentes escalas territoriales (la llanura, el departamento, la región y el territorio nacional). Aun cuando las dos movilizaciones se organizaron con redes exteriores a ese territorio, parecen mantener un fuerte arraigo local; pero mientras que en el caso de Izeaux el conflicto se llevó al plano nacional, en el caso de Vienne las decisiones y el alcance de la movilización siguen siendo muy locales.

Los dos conflictos analizados muestran también que las molestias que los vecinos rechazan localmente iban a ser llevadas a otros lugares y poblaciones del territorio departamental, lugares que, a su vez, se movilizan para oponerse al nuevo proyecto. De esa manera, la búsqueda de sitios alternativos a Izeaux produciría, sobre todo en la parte norte y en el centro de Isère, como en Roybon, en el bosque de Chambarans ubicado en las montañas cercanas a la llanura, otros conflictos donde las asociaciones en defensa del medio ambiente, la población y los representantes electos se han movilizado enérgicamente a partir de que, debido a que su subsuelo es muy impermeable, el lugar fue identificado como un posible sitio alternativo a Izeaux. Se debe señalar también la movilización de una comunidad de municipios de la aglomeración metropolitana del Pays Voironnais, limítrofe del valle del río Bièvre, en contra de un centro de enterramiento en la localidad de Charavines, próxima a una zona lacustre.

La oposición a los dos proyectos ha tenido como efecto la creación de una sociabilidad local: en Vienne los habitantes que viven en el poblado más cercano al vertedero crearon una asociación cuando se enteraron del proyecto, y a partir de las encuestas públicas, otra asociación de una aldea vecina que ya existía antes del conflicto volvió a movilizarse. En Izeaux, la nueva movilización del Comité para la Defensa de la Calidad de la Vida, creado unos cuantos años antes con el propósito de luchar en contra de una planta de tratamiento de bifenilos policlorados instalada en la

comuna,[15] se amplió hasta lograr la creación de un colectivo de once asociaciones (LIANE), movilizado en toda la llanura del río Bièvre en contra del proyecto.

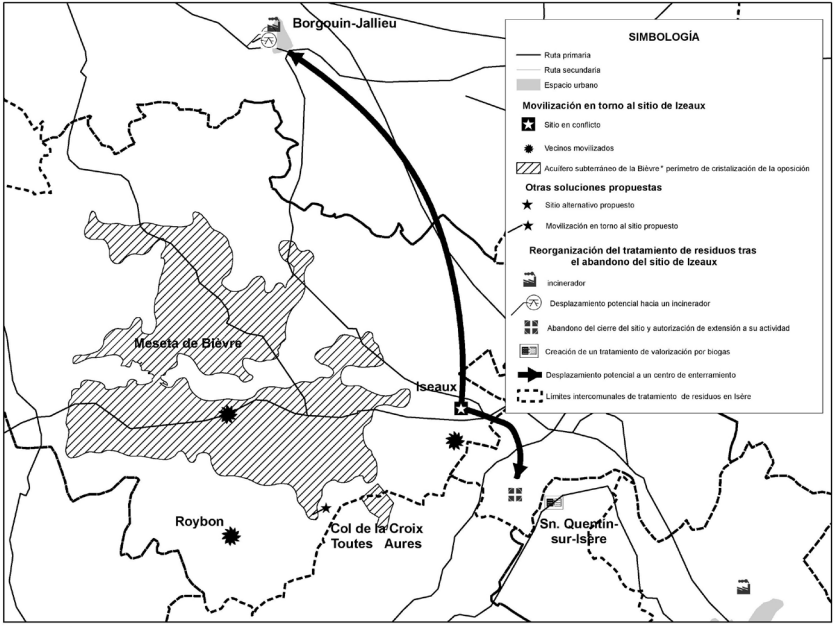
La valorización del territorio

Los vecinos movilizados rechazan la desvalorización generada por la presencia real o prevista de una instalación portadora de estigmas. Se trata, para ellos, de anteponer los valores de una porción del territorio explotado o del territorio donde se tiene previsto recibir las instalaciones, con el fin de liberarlo de la estigmatización asociada a la basura a fin de evitar que se convierta en un "basurero gigantesco" en Vienne o en el "basurero de Grenoble", es decir, en el "basurero del departamento de Isère" o, incluso, en lo que respecta a Izeaux, de toda la "región Ródano-Alpes". El trabajo de valorización consiste entonces en poner de manifiesto los atributos del territorio que parecen haber sido ignorados por los responsables de tomar las decisiones y por los administradores. En Vienne, se trata de un espacio boscoso en las orillas de la ciudad, especialmente apreciado por los habitantes de esta última, que sería desfigurado por la presencia de una enorme instalación. En Izeaux, se trata de que podría ponerse en peligro un recurso acuífero indispensable y de muy alta calidad.[16] Por lo demás, la valorización de la calidad del sitio incluye asimismo considerar las clasificaciones ya establecidas: especies animales y vegetales protegidas, en Vienne, y perímetro del acuífero, en Izeaux. En los dos casos, lo que

[15] A pesar de ello, la creación del Comité de Izeaux para la Defensa de la Calidad de Vida y la movilización de la época no habían impedido la puesta en marcha de la planta.

[16] El valle del río Bièvre y Valloire es un antiguo valle formado en el terciario (un antiguo lecho del río Isère) y rellenado en el cuaternario por los glaciares alpinos que siguieron esa depresión para la formación de morrenas y, sobre todo, de aluviones fluvio-glaciares, que constituyen un importante depósito de agua subterránea. Véase Espinasse (1949).

Mapa 2. Dimensión territorial de la movilización en Izeaux



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en Corine Land Cover, IGN y sindra.org.

* Definido por el Índice de Desarrollo y Persistencia de Recursos, indicador de BRGM que traduce la aptitud de las formaciones subterráneas a dejar fluir o infiltrar las aguas de la superficie.

contribuye a establecer las clasificaciones es la movilización de quienes se oponen a los proyectos: en Izeaux, por medio de la creación de un Esquema de Acondicionamiento y Gestión del Agua (SAGE), y en Vienne, por medio de las asociaciones ambientalistas especializadas en la flora y la fauna locales.[17]

La dimensión jurídica del conflicto

Los dos casos estudiados muestran que el recurso a los litigios constituye un factor de capital importancia en el desarrollo del conflicto. En Vienne, el principal esfuerzo de los oponentes (de tipo financiero y, asimismo, de compromiso en lo concerniente al tiempo, sobre todo en el caso de los dirigentes) se centró en ese campo; en Izeaux, el recurso al derecho forma parte de una estrategia más organizada en la que se hizo uso de diferentes repertorios y modos de acción. En términos generales, el derecho como "arma para hacer valer una causa", en el sentido de Liora Israël (2009: 9), y como marco para la acción, en el sentido de Patrice Melé (2009), fue movilizado por los actores en diferentes formas. En primer lugar, en la forma de un uso judicial, por medio de recurrir, por parte de los oponentes, a las diferentes jurisdicciones de la justicia (Tribunal Administrativo, Corte de Apelación, Consejo de Estado, Tribunal de Casación, Tribunal Correccional, etcétera): a los actuarios de los tribunales, para el levantamiento de actas (como en el caso de los residuos enterrados en el vertedero de Izeaux); a los servicios de la gendarmería y del procurador de la república (como en el caso de las quejas "contra quien resulte responsable"),[18] y a

[17] Entre éstas Gentiana, Flavia y Gère Vivante.

[18] En Vienne, los actores públicos, la comunidad de la aglomeración metropolitana y el municipio recurrieron al Tribunal de lo Contencioso en contra de los residentes movilizados, por medio de la presentación de dos quejas "contra quien resulte responsable" por la difusión de noticias falsas por medio de unos folletos distribuidos con ocasión de una manifestación y después del incendio ocurrido en el vertedero.

las facultades del alcalde, para el mantenimiento del orden (decreto municipal sobre los riesgos de trastornos del orden público). Posteriormente, en la forma de un uso instrumental por medio de la utilización de la documentación sobre urbanismo y acondicionamiento (PLU y PEDMA en Vienne), y por medio de la vigilancia respecto a la aplicación de la reglamentación sobre los centros de vertido y enterramiento (recurso a las normas en materia de seguridad, control de los residuos enterrados, etc.). Finalmente, tuvo un *uso simbólico* expresado en las referencias utilizadas en los discursos de los actores (como el derecho a la salud), en el recurso a ciertas categorías jurídicas (como la protección del medio ambiente y el patrimonio) y a las representaciones que remiten al derecho como sinónimo de justicia.

Por consiguiente, el recurso al Tribunal de los Contencioso es una estrategia en el marco del conflicto; pero el dominio jurídico se convierte también en un contexto para la acción: el tribunal es el lugar para llevar un debate contradictorio en condiciones de igualdad (instrucción del caso y su defensa en el momento de la audiencia) y donde dejar establecida una "palabra" o un "derecho a la palabra" que es inaudible en las agencias institucionales clásicas. En consecuencia, para cierto número de demandantes el recurso al derecho y el recurso repetido a las instituciones jurídicas constituye un proceso de aprendizaje y familiarización con el universo judicial (Galanter, 2013). El recurso al derecho constituye un marco cognitivo para los oponentes y, por lo tanto, permite a los habitantes formular de una nueva manera su relación con el territorio y con el entorno político.

Vienne: el derecho a actuar

En el caso de Vienne, el recurso al Tribunal de lo Contencioso, muy utilizado por los oponentes, se convirtió en una estrategia no solo para bloquear o retrasar el proyecto y reclamar lo que los vecinos presentan como sus derechos a la salud y a un entorno vital de

calidad (sin ruido, sin contaminación y con la preservación de los atractivos del lugar), sino también para mantener la presión sobre las autoridades públicas. En efecto, la asociación de vecinos presentó más de una decena de recursos; entre ellos, los más importantes estuvieron en contra de los decretos de la Prefectura para la ampliación y la excavación de una cantera.[19]

Los vecinos ganaron sus recursos contra la cantera (sentencia suspensiva y anulación del decreto) ante el Tribunal Administrativo y, de igual manera, ante la Corte de Apelación, porque, según la sentencia, la explotación de la cantera no cumplía con los requisitos del plan de ocupación de suelos de la época. En mayo de 2010 fueron anulados los dos decretos de excavación.

En sentido inverso, los vecinos obtuvieron una sentencia desfavorable ante el Tribunal Administrativo sobre los recursos relacionados con la ampliación del vertedero. Sin embargo, en octubre de 2010 el Tribunal de Apelaciones adoptó una sentencia favorable respecto a la anulación de los dos decretos relacionados con el vertedero gracias al endurecimiento de la legislación, según la cual, en 2009, el compartimiento en funciones ya no estaba en conformidad con la norma vigente en lo sucesivo. Esa última decisión de la justicia fue la que puso fin a la explotación del vertedero y, por lo tanto, a la explotación del sitio, dado que el tercer compartimiento todavía no había sido construido.

[19] Como consecuencia, el primero fue retirado por el responsable del sitio porque no tenía el dominio sobre la posesión de los 200 metros de suelo y debido a la altura de los compartimientos. Los otros recursos fueron presentados contra dos resoluciones del Sindicato de Vienne de Residuos Domésticos (SYVROM) (para la extensión del vertedero y sobre la declaración de proyecto de interés general): contra el plan local de urbanismo, que cambió el uso del suelo de cierto número de parcelas en el sector del vertedero; contra la estación de tránsito de los residuos autorizada y construida en 2007, para facilitar la transferencia de los residuos, y contra el segundo Plan Departamental de Eliminación de los Residuos Domésticos.

Izeaux: el derecho a explotar

En el caso de Izeaux, por el contrario, el recurso al derecho no tuvo los mismos efectos de fortalecer a los oponentes, más bien fortaleció a la empresa en su derecho a sacar provecho del sitio. La batalla jurídica se libró en torno a una autorización de explotación otorgada en 1989 a la sociedad Lély, que nunca sería anulada.[20] Esa decisión de la Prefectura, definida por los oponentes al vertedero como "el pecado original", fue puesta en tela de juicio en varias ocasiones por diferentes actores políticos, a causa de la presión de la movilización local,[21] y también fue objeto de declaraciones e incluso de decisiones administrativas de anulación. Bajo la presión de la movilización local, que incluyó a las asociaciones y a los representantes electos, el Ministerio del Medio Ambiente se vio obligado a intervenir para encontrar una solución alternativa a las decisiones de la justicia y para solicitar el retiro de la autorización que permitía la explotación. Como consecuencia, el primer decreto fue retirado en 1990, con el argumento de que la primera autorización había sido otorgada sobre la base de un informe hidrogeológico incompleto en lo concerniente a los peligros de contaminación del acuífero,[22] y por lo tanto se promulgó un segundo decreto.

Con todo, el Tribunal Administrativo de Grenoble, al que recurrió la empresa, consideró que ese segundo decreto era ilegal y lo anuló en 1994, restableciendo la validez de la primera autorización de 1989. Mientras tanto, el vertedero no pudo iniciar operaciones, pero la empresa siguió adelante con el mantenimiento del sitio y vertiendo residuos (al menos cada dos años) con el propósito de dar prueba de su funcionamiento y de mantener la validez

[20] Decreto municipal 89-773, del 28 de febrero de 1989.

[21] El Ministerio del Medio Ambiente, en 1990, el departamento, a partir de los años 1990, y las comunas de la llanura, a partir del comienzo del conflicto.

[22] Decreto municipal 90-4562, del 22 de septiembre de 1990. Por otra parte, el especialista que había hecho el estudio hidrológico se unió posteriormente al movimiento de oposición, pues reconoció la existencia de un acuífero muy extenso.

de su autorización, puesto que ésta podía perderse si no se llevaba a cabo ninguna actividad en el sitio en un periodo de tres años a partir de su publicación, o por la falta de operación durante dos años consecutivos.[23] Esta argumentación fue igualmente presentada ante las instancias judiciales por los opositores.

Por consiguiente, si bien la movilización no pudo impedir en su totalidad el funcionamiento del vertedero, sí tuvo por efecto reforzar los controles y las reglas de explotación por medio de la imposición de disposiciones complementarias. Paradójicamente, Izeaux se convirtió en una instalación inacabada pero que se encuentra en una estrecha vigilancia. El objetivo de las autoridades de la Prefectura es hacerla funcionar en el más estricto respeto de la ley. El acta de una reunión técnica revela que el prefecto llegó incluso a proponer que el sitio estuviera vigilado por la gendarmería durante las horas de apertura, con el propósito de asegurar el respeto a las condiciones de funcionamiento. La preocupación de la Prefectura es asegurar que se aplique la reglamentación: como los criterios de la época sobre la protección del medio ambiente son respetados, se considera que el vertedero de Izeaux cumple con los reglamentos en vigor.

En 1997, bajo la presión de la movilización, se promulgó otro decreto con el propósito de imponer disposiciones de explotación aún más estrictas para el vertedero, en el cual únicamente deberían aceptarse residuos inertes.[24] En consecuencia, se corrigió la lista de residuos que se podía aceptar en el vertedero para eliminar todo lo que pudiera representar un peligro para el acuífero. Como lo subrayó un funcionario del Consejo General en una nota al presidente del Departamento: "si se siguiesen las orientaciones propuestas por el

[23] Artículo 24 del decreto municipal 77, del 21 de septiembre de 1977, relativo a las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente: "El decreto municipal de autorización deja de producir efectos cuando la instalación clasificada no ha sido puesta en servicio en un periodo de tres años o no ha sido explotada durante dos años consecutivos, salvo en el caso de caducidad por fuerza mayor".

[24] Decreto municipal 97-3148, del 23 de mayo de 1997.

Prefecto, el vertedero de Izeaux se convertiría en un vertedero de clase III", mientras que la autorización original de la Prefectura era para un vertedero de clase II.[25] El explotador estimó que el nuevo decreto le imponía disposiciones más severas que las que comprenden a escala nacional la explotación de vertederos, lo cual limitaba de una manera arbitraria las condiciones de explotación y significaba "un ataque a la integridad del establecimiento".[26] La empresa explotadora Lély apeló la decisión y el tribunal le dio la razón.

En ese contexto, el prefecto, atrapado entre las órdenes políticas y las decisiones de la justicia, se tomó un tiempo y corrió el riesgo de ser condenado por no respetar la decisión de la Corte de Apelaciones, que le exigía poner en ejecución el decreto de 1997. Instalado en una situación paradójica, debía respetar los derechos de la empresa y, al mismo tiempo, responder a las presiones de la movilización, a las exigencias de su jerarquía y el poder judicial, así como garantizar un control estricto de las actividades del vertedero.

Las sentencias pronunciadas por los diferentes tribunales, que en su mayoría fueron favorables a la empresa, estarían en cada ocasión en el origen de fuertes protestas y movilizaciones de los habitantes y los representantes electos de la llanura, lo cual obligó a las instancias nacionales a tomar posiciones opuestas a los resultados de la justicia. En un ejercicio político difícil, el Consejo General se vería obligado a "hacer malabares" entre el apoyo a los representantes populares electos, donde también estaban los consejeros generales, y la colaboración con la Prefectura (sobre todo en lo concerniente a la realización de estudios más precisos sobre el acuífero y la búsqueda de nuevos sitios).

Desde el punto de vista de los oponentes, la aplicación de la legislación permite a la empresa Lély explotar el sitio contra la vo-

[25] Un vertedero de clase III recibe residuos inertes (residuos de edificios y obras públicas, tierra, grava, cascotes de las demoliciones, etcétera), mientras que los residuos de clase II son los residuos domésticos y similares y residuos industriales no peligrosos.

[26] Notas del proceso Lély contra M. P., Fédération Rhône-Alpes, de Protection de la Nature (FRAPNA), en la región Ródano-Alpes. Comité de Izeaux.

luntad de todo un valle, en cuyo caso la jurisprudencia funciona para proteger a una empresa que dispone de una antigua autorización de la Prefectura, y argumenta que cuenta con la capacidad para respetar la legislación. Una parte del trabajo de vigilancia del comité de Izeaux se consagra a demostrar lo contrario: el recurso a un actuario de la justicia se presentó como prueba en los procedimientos ante el tribunal en 2001, después de una descarga de residuos cuyas características no concordaban con las que prevé la autorización (residuos hospitalarios, según los oponentes; desechos de las industrias farmacéuticas, según la empresa), y, en efecto, la empresa Lély fue condenada en primera instancia por explotación ilegal, aunque absuelta posteriormente. Paradójicamente, si bien la ley confirmó el derecho del explotador, el bloqueo de la situación lo llevó a ya no cumplir con las condiciones para la explotación del vertedero.

La intervención en 2005 del ministro del Interior y de la ministra del Medio Ambiente, quienes solicitaron al prefecto que identificara otros sitios alternos sobre los que se pudiera hacer valer la autorización de explotación en posesión de la empresa Lély, permitió una salida política al conflicto. Ahora bien, lo que debería ser la única solución desde el punto de vista de los oponentes a la instalación del vertedero, es decir la anulación de la autorización en vista de la amplitud de la oposición, no se puede decretar por medio de decisión política alguna, porque ello abriría la puerta a que la sociedad Lély interpusiera una demanda por daños y perjuicios, demanda cuya resolución jurídica favorable a la empresa es previsible y cuyo costo financiero sería muy elevado.[27]

No se ha encontrado ningún nuevo sitio, en parte a causa de los recientes movimientos de oposición locales. En la actualidad, los efectos de la implementación de acciones en materia de prevención y valorización de los residuos parecen haber dejado a un lado la apertura del centro de enterramiento de Izeaux. El Plan Departa-

[27] Un documento del Consejo General preveía la cifra indicativa de uno o dos millones de euros por año.

mental ya no incluye ese sitio en el inventario de los centros de enterramiento del departamento.

En Vienne y en Izeaux, el recurso al derecho parece haber constituido un marco para la acción de los oponentes y una caja de resonancia de sus protestas. Se trata de un espacio que permite adoptar una posición de igual a igual con los poderes públicos que subestiman, sobre todo en el caso de Vienne, las quejas de los habitantes. En el caso de los vecinos movilizados, el recurso a la justicia parece haber ofrecido una respuesta a la sordera de las autoridades. En consecuencia, se constituye, por una parte, como la condición y el lugar para hacer valer sus demandas ante una administración pública, que se muestra indiferente a sus padecimientos, y por otra parte, como una estrategia que consiste en presentar sus argumentos en un debate contradictorio al que dio lugar la instrucción del caso. Fue como si el recurso al Tribunal de lo Contencioso, en cuanto espacio de intercambio de argumentos, hubiese producido al mismo tiempo la legitimidad de su acción; legitimidad desde el punto de vista de la conformidad con el derecho (el derecho de recurso), pero igualmente de pertinencia de la acción. En efecto, la experiencia de recurrir al derecho fortaleció el desarrollo de los vecinos y de los habitantes movilizados como oponentes al proyecto.

La dimensión temporal del conflicto

La interpretación diacrónica de la elaboración de la planificación para la gestión de los residuos a escala del departamento de Isère muestra con claridad que el proceso de la toma de decisiones de la actualidad ha sido influido marcadamente por las situaciones de conflicto del pasado (notablemente la de Izeaux). Todos los actores entrevistados parecen compartir el sentimiento de que la apertura del proceso de la toma de decisiones y de los procesos de concertación en torno a la gestión de los residuos que acompañaron a la revisión para el tercer plan en 2008 se relacionaron con la prolongada experiencia de bloqueo y con la incertidumbre asociada a

la movilización, que afectó a todo el territorio, el de la llanura del río Bièvre y Valloire, en contra del vertedero de Izeaux. Según las asociaciones de defensa del medio ambiente, ese conflicto tuvo efectos positivos desde el punto de vista del compromiso de los representantes electos:

> Hizo que los representantes populares electos actuaran, se comprometieran, cambiaron de posición y tomaran partido, gracias al empuje de sus representados.[28]
>
> La concertación no se efectuó a escala del preproyecto, Izeaux hizo que la mentalidad cambiara […]. Izeaux desencadenó todo el cambio. Antes, se trataba de la decisión y la concertación; en el presente, esa relación se ha invertido.[29]
>
> Desde el principio mismo, el Consejo General quiso asociarse […] lo de Izeaux ya había ocurrido".[30]
>
> Debido a lo ocurrido en Izeaux, ya nadie quiere un vertedero para enterrar residuos.[31]

Ahora bien, aunque es cierto que esos aspectos tuvieron realmente un peso importante en el comportamiento del proceso de revisión y en la apertura a ciertos actores no tradicionales de la gestión de los residuos, también lo es que, en la actualidad, esta última está sometida en Isère a algunos cambios importantes. La política de reducción a escalas nacional y local ha tenido efectos sobre la producción de residuos, y gracias a una mayor valorización del reciclamiento, el departamento puede anunciar una baja considerable del tonelaje que se debe tratar. Ese factor obliga a los actores a sentarse a la mesa para poder negociar los volúmenes necesarios para el funcionamiento de su estructura, en especial en el caso de los incineradores. En el último Plan Departamental de

[28] Entrevista con G. O., de la asociación Objectif Zéro Déchet (Objetivo Cero Residuos).

[29] Entrevista con S. S., de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature.

[30] Entrevista con R. D. S., del Consejo General de Isère.

[31] Entrevista con G. R., del Comité de Izeaux por la Calidad de la Vida.

Eliminación de Residuos, en vigor hasta 2014, no estaba prevista ninguna unidad nueva debido a que las estructuras existentes permitían al departamento responder a sus necesidades.

Una interpretación diacrónica revela las condiciones en las que pudo llevarse a cabo la revisión del plan y la importancia de la superposición de los tiempos de la revisión con los acontecimientos coyunturales que pueden influir en las decisiones y las modalidades de elaboración del plan. Por ejemplo, como lo señala un funcionario del Consejo General de Isère, en 2005, en el momento del lanzamiento del proceso de revisión del segundo plan, el incinerador de Bourgoin-Jallieu, en el norte de Isère, ya había sido agrandado, con cierta oposición sin duda alguna, pero el proceso de construcción de la nueva unidad de incineración ya había terminado: era un elemento del plan que ya había salido adelante. Ahora bien, si "el proyecto de duplicación de su capacidad hubiese tenido que tomarse en consideración en la revisión, el resultado habría sido probablemente diferente".[32]

Según parece, los conflictos estudiados hacen que se ponga de manifiesto una paradoja temporal. Mientras que los responsables de tomar las decisiones y los gestores trabajan en el proceso de la toma de decisiones para generar un marco que garantice las condiciones de la gestión de los sitios, del tratamiento y de los riesgos potenciales asociados a los vertederos, dicho proceso resulta afectado por la rápida evolución del marco jurídico y de las técnicas. En Isère, la incertidumbre asociada con la evolución del ámbito de la gestión de los residuos desde el punto de vista técnico y jurídico caracteriza al proceso de construcción de la aceptabilidad de las instalaciones y de la toma de decisiones. Esto es especialmente evidente en el caso de Vienne, donde el centro de enterramiento resultó afectado por la nueva legislación y tuvo que cerrar, o en Izeaux, donde la autorización para el funcionamiento del vertedero sigue siendo válida a pesar de que las condiciones geohidrológicas conocidas en el momento de la publicación de la autorización ya habían cambiado. En este último

[32] Entrevista con R. D. S., del Consejo General de Isère.

caso, el prefecto se vio obligado a endurecer las condiciones de explotación del vertedero, indudablemente bajo la presión de los oponentes, pero también debido al cambio en la legislación, lo cual dio por resultado la existencia de un sitio que nunca estará en conformidad con la ley. Los operadores se encuentran colocados ante la paradoja de tener que generar la aceptabilidad de unas instalaciones que tienen grandes probabilidades de llegar rápidamente a ser obsoletas jurídica y técnicamente.

Los efectos de la memoria

Las crisis sanitarias regularmente suelen acelerar los procesos por los que se cuestionan las condiciones de tratamiento y de la evolución de las instalaciones. En el caso de Izeaux, el efecto de lo que aquí se llamará la "memoria" se puso de manifiesto desde el principio. En la primera reunión del comité de defensa de Izeaux contra el vertedero, algunos habitantes de Montchanin estuvieron presentes para alertar a los miembros del comité sobre la importancia de garantizar una postura de vigilancia y un trabajo de supervisión de los equipamientos de ese tipo.[33] Más tarde, la crisis relacionada con el incinerador de Gilly-sur-Isère en 2001 dejó su huella también en las mentes y constituyó un elemento de peso en los procesos de toma de decisiones de la acción pública departamental relacionada con el medio ambiente:[34]

[33] En la memoria colectiva, "el caso de Montchanin" se mantiene muy vivo, y para los vecinos representa una catástrofe a la que podrían tener que hacer frente. Montchanin, pequeña comuna de 6 000 habitantes del departamento de Saona y Loira, había sido considerablemente contaminada por residuos tóxicos enterrados sin precauciones especiales en el vertedero municipal. La explotación de la instalación, que había recibido durante más de diez años 800 000 toneladas de residuos industriales especiales (en la época, algunos consideraban que también habían sido enterrados ilegalmente en ese vertedero algunos toneles del accidente de Séveso), fue suspendida en 1987 y el primer ministro decretó su clausura dos años más tarde.

[34] En Gilly-sur-Isère, un incinerador de los años 1960, modernizado en

> Gilly todavía ejerce un impacto en Ródano-Alpes, Gilly sigue estando presente. Si Bièvre no pudo hacer su incinerador, pienso que fue en parte por eso, por esa imagen de Gilly que estaba presente […], también Montchanin tiene un peso enorme. Pienso que, si en la actualidad debiésemos hacer un nuevo proyecto, no sería fácil […].[35]

Esas experiencias, como lo subraya Danielle Salomon en su estudio sobre la crisis de la dioxina en Gilly-sur-Isère (Salomon, 2003), dan forma a los marcos interpretativos basados en la desconfianza, aplicados y utilizados a partir del momento en que surgen las controversias en el plano local. Uno de los efectos de esas crisis pasadas fue el endurecimiento de los controles sobre las instalaciones, como fue el caso de la construcción del incinerador de Bourgoin-Jallieu, donde se puso en práctica un protocolo muy estricto de vigilancia del medio ambiente. Los gestores de ese incinerador declararon someterse a un grado de control de elementos parcialmente contaminantes más severo, y que, en el caso de ciertas medidas, aplicarían umbrales más estrictos que los exigidos por la ley en vigor. De manera paralela a la actividad de la Comisión Local de Información y Supervisión (CLIS) prevista por la legislación, el sindicato que tiene a su cargo la gestión del incinerador también estableció un comité de seguimiento, copresidido por el Consejo General y el propio sindicato. El comité reagrupa a una quincena de personas (cinco representantes de asociaciones, cinco representantes de colectividades territoriales, un representante del Estado, un miembro del Consejo General y varios expertos) y se reúne dos veces por año.[36] El caso de Montchanin también fue

---

los años 1980, fue clausurado después de una fuerte movilización de los vecinos, porque en la zona y en los productos agrícolas (leche y carne especialmente) se habían encontrado tasas de dioxina muy superiores a las normas. Asimismo, los médicos habían identificado también un aumento de los casos de cáncer en los alrededores de la planta.

[35] Entrevista con un funcionario del Consejo General de Isère.

[36] En efecto, ese incinerador fue objeto de una iniciativa considerada como "piloto" y "única" por el Consejo General. El objetivo de ese "proceso de concertación", tal como fue presentado por el sindicato, era adelantarse, en lo

mencionado en ocasión de una entrevista en Vienne, como ilustración de una gestión opaca de las instalaciones y, por consiguiente, de la importancia del trabajo de las asociaciones (de vecinos y en defensa del medio ambiente) para alertar a las poblaciones de los posibles peligros.

Permanecer junto al vertedero

Existe un choque entre la temporalidad de los oponentes y la de los poderes públicos en lo concerniente a la instalación. Desde el punto de vista de los primeros, uno de los argumentos que sustenta la oposición es que el vertedero sea un elemento perenne de su territorio vital; para los segundos, la temporalidad de una instalación —en este caso, un lugar de enterramiento de residuos— está asociada, por una parte, a la duración de su vida técnica (número de compartimientos que pueden ser explotados), y, por otra parte, a la evolución jurídica y tecnológica del tratamiento de los residuos.

En Izeaux, la autorización de funcionamiento otorgada para 22 años es considerada como una hipoteca sobre el destino del municipio y sus habitantes y, por extensión, de la planicie. En el caso de Vienne, donde ya existía el centro de enterramiento de residuos, las encuestas llevadas a cabo parecen sugerir que la perspectiva del proyecto de ampliación y de excavación hizo posible que los habitantes del barrio pusieran en tela de juicio el *statu quo*. Si bien es cierto que la construcción de la aceptabilidad social del vertedero había sido resultado de un proceso individual, por medio del cual cada vecino había desarrollado su relación con la instalación mediante la racionalización de su situación o la elección de su lugar de residencia, dicha aceptación parece haber sido igualmen-

concerniente a la participación, la transparencia y la información, a las exigencias reglamentarias nacionales y locales (decretos de septiembre de 2002 y decretos de 2006, 2008 y 2009 promulgados a propósito de la instalación), y establecer un marco de supervisión del medio ambiente durante del funcionamiento del incinerador.

te específica de un momento particular de la relación social con los residuos. En efecto, hasta los años ochenta la presencia de vertederos en el territorio era una molestia caracterizada por cierta evidencia: los vertederos "no eran un problema" en el contexto municipal. El desarrollo de la gestión de los residuos como un problema público y su inclusión en la agenda de las políticas públicas, así como la evolución de la relación con los riesgos, contribuyeron a que la representación y la percepción de esos objetos técnicos cambiaran, y en la actualidad se encuentran en el centro de las controversias relacionadas con el medio ambiente y la salud. En Vienne, la evolución de la actividad del vertedero y la nueva manera de considerar los objetos técnicos contribuyó a cambiar la percepción de los vecinos del poblado de Saint-Alban.

> Cuando construí […] no se sabía todo lo que ahora se sabe sobre los vertederos y los problemas para la salud. Si digo algo, me responden: "Usted construyó al lado, conocía el problema"; pero en la época no se sabía. A pesar del vertedero, el ayuntamiento nos otorgó la licencia para construir, y mientras construíamos, hubo unas personas que vinieron de Grenoble [unos funcionarios de la Prefectura] y nos dijeron que nunca debió haber licencias para construir […].
>
> Cuando nosotros compramos aquí, lo sabíamos [en referencia a la existencia del vertedero], pero no era […] cómo decirlo […] en esa época, uno no se preocupaba por el medio ambiente como ahora.[37]

Consecuentemente, como puede verse, el proyecto de ampliación del vertedero y de excavación de una cantera se topó con la certidumbre que entonces tenían los vecinos e introdujo la duda en el espacio y el tiempo vitales de los habitantes en lo concerniente a la perennidad de la instalación en el horizonte de su existencia.

> Cuando construí, en 1973, oímos decir que el vertedero tenía todavía para otros treinta años, por lo que me dije: Tranquilo, cuando te jubiles ya no habrá un vertedero al lado.[38]

[37] Entrevistas con M. M. y V. D., vecinos del vertedero de Saint-Alban.
[38] Entrevista con M. M., vecino del vertedero de Saint-Alban.

Para esos habitantes, no se trata únicamente de la ampliación espacial, sino de una ampliación temporal que ya no les permite imaginar o esperar un porvenir libre de la presencia del vertedero. Lo irreversible de los efectos de la presencia del vertedero en el largo plazo, de su *permanencia*, caracterizará siempre el entorno vital de los vecinos como una "cicatriz indeleble", así como su cuerpo, por los olores, las afecciones respiratorias (muchos vecinos se quejan de ello), y por el temor a enfermedades más graves; la prolongación de la explotación del vertedero caracterizará también su tiempo de vida. Ahora bien, la ampliación temporal del vertedero no se limita a los habitantes actuales del poblado de Saint-Alban: lo que está en juego para los vecinos "es, igualmente, el porvenir de [sus] nietos". Ese fenómeno puede ser definido como "una extensión en la temporalidad" de los efectos del conflicto y de las temporalidades relacionadas con el conflicto.

Al posicionarse como depositarios de la preservación de su espacio vital y de su transmisión, los vecinos tienen en mente el largo plazo, a diferencia de los representantes populares electos, para quienes la temporalidad corresponde a la duración de la vida de la instalación o de su autorización. Al intentar extraer del plano local y del corto plazo el debate sobre el vertedero, los vecinos lo 'descompartimentalizan', y en su argumentación, el territorio se convierte en la herencia que las generaciones pasadas deben transmitir a las generaciones venideras:

> Los antiguos romanos nos dejaron un teatro magnífico y, ¿qué vamos a dejar, nosotros, a las generaciones futuras?: un enorme montón de basura, un enorme basurero.[39]

La presencia del vertedero ha condicionado la representación que los vecinos se han hecho de ese territorio, por medio de formas de valorización o de olvido de ciertos aspectos y secuencias de la historia territorial del barrio y de las condiciones de explotación

[39] Entrevista con G. C., vecino de La Balme.

del vertedero antes de ponerlos en conformidad con las normas de los años noventa:

> Eso es especialmente evidente cuando, en el transcurso de las entrevistas los vecinos salen del registro del presente —de la justificación de la acción— para entrar en el del pasado y en el de sus recuerdos: "era realmente un montón de basura frente a mi ventana", o: "los fines de semana eran terribles cuando la gente venía a seleccionar [los desechos]. Había por todas partes [basura]", o también: "al principio era impresionante; durante diez años vivimos en el vertedero […]. Ahora, podemos decir 'nuestro bonito barrio', porque lo hemos visto tanto en un estado lamentable a causa de ese vertedero que ahora es bello".[40]

Aun cuando el emplazamiento del vertedero limitaba las posibilidades de ampliación —la instalación fue creada en el fondo de un pequeño valle entre dos colinas, pero en la actualidad está muy próxima a las casas—, la certidumbre de que vaya a ser clausurado se basa igualmente en expectativas, en el factor que resulten ser las nuevas disposiciones jurídicas nacionales y europeas en materia de residuos. La ley de 1992 establecía que a partir de 2002 sólo se aceptarían residuos últimos en los centros de "almacenamiento", mientras que el decreto de 1997 establecía unas condiciones de explotación muy estrictas.

Por lo demás, la interpretación de los efectos de la aplicación de la nueva ley sobre los residuos es un tema de controversia entre los representantes electos, el gestor y las asociaciones en defensa del medio ambiente. Desde el punto de vista de estas últimas, la limitación de la descarga únicamente a los residuos últimos en 2002 no significa la desaparición de los centros de enterramiento de los residuos, eslabón fundamental del ciclo de gestión de estos últimos, sino su acondicionamiento conforme a unas reglas más estrictas de control de los riesgos y de los impactos sobre la salud y sobre el medio ambiente. En lo concerniente al plan departamental de

[40] Entrevista con F. B., vecina del vertedero de Saint-Alban.

eliminación de los residuos, ha habido numerosos debates a propósito de la dificultad de llegar a acuerdos en torno a la definición del término "residuos últimos". Es como si la dimensión evolutiva de los residuos contenida en su definición jurídica ("que ya no se puede tratar en las condiciones técnicas y económicas del momento") imprimiese a su gestión una inestabilidad que viene a reforzar los conflictos entre los actores.

Por lo demás, la afirmación de la clausura del vertedero se vio reforzada por la confianza en la evolución de las políticas sobre el medio ambiente. En esa óptica, el fortalecimiento de las preocupaciones sociales por la protección de la salud y el medio ambiente sólo podía actuar en su favor. Los extractos de la siguiente entrevista son una buena recapitulación de esos argumentos:

> Teníamos la idea de que Europa iba a poner un alto a los centros de enterramiento de residuos; al menos, que sabría gestionarlos y controlarlos de una manera diferente […]; desde que fue creada [la Unión Europea], ha habido enormes problemas; al principio, [el vertedero] era clandestino y, todo el tiempo que fue clandestino, los que estaban allí constantemente eran los bomberos, por los incendios en el poblado; es inolvidable. Yo soy de aquí; había un montón de cosas que se quemaban y de gente que venía a recuperar lo que podía; y, después, la ciudad de Vienne dijo: "Ese va a ser el vertedero"; en esa época no se decía centro de enterramiento.[41]

En el caso de Vienne, la opinión favorable emitida por el comisario investigador sobre el proyecto de ampliación y excavación de la cantera pone de manifiesto varios de los aspectos temporales relacionados con la gestión de los residuos. En primer lugar, la separación entre la evolución de la legislatura en materia de seguridad y su aplicación a los equipamientos antiguos; en segundo lugar, el vacío dejado por la legislación respecto a la definición jurídica de residuos últimos que finalmente permitía prolongar el vertido de residuos domésticos o mal separados, y en tercer lugar,

[41] V. D., vecina del vertedero.

la influencia de la jurisprudencia europea —cada vez más exigente para la legislación de los Estados miembro— sobre la gestión local de los residuos.[42]

Conclusión

Un examen de los dos casos permite poner de manifiesto que la gestión política de los expedientes técnicos se caracteriza por una forma tradicional de concepción de la acción pública en la que los representantes populares electos y los técnicos se reservan la toma de decisiones. Dichos procesos, que acompañaron la decisión de la ampliación en un caso y la apertura en otro, fueron puestos en práctica sin tener en consideración las opiniones desfavorables de las instancias interesadas (los comisarios investigadores en Vienne y la dirección departamental de asuntos sanitarios y la dirección departamental de agricultura y del bosque en Izeaux) ni las de la oposición de las poblaciones. En Vienne, las protestas contra el aumento de las molestias de la instalación y la movilización en favor de un vertedero más controlado se transformaron, con el paso del tiempo y de los acontecimientos políticos, en una oposición no solamente al proyecto de ampliación, sino también a la presencia misma de la instalación, hasta llevar a la reciente interrupción de su operación por medio de una decisión de la Prefectura de que el vertedero no estaba en conformidad con la legislación en vigor, decisión que fue confirmada por la justicia. En Izeaux, la oposición a la creación de un centro de enterramiento de residuos industriales no peligrosos fue inmediata, a partir de la realización de la consulta pública *(enquête publique)*, primero por parte de los vecinos, a los que se asociaron rápidamente los representantes electos de las municipalidades y de los dos departamentos afectados.

[42] Por ejemplo: el hecho de no respetar la directiva de 2009 respecto a la reducción progresiva de los residuos fermentables depositados en el vertedero. La reducción debía corresponder a 75% en 2004, a 50% en 2007 y a 35% en 2014.

Al principio, los argumentos a que se recurrió en los dos casos para oponerse a los proyectos se referían a los impactos sobre el medio ambiente y sobre la salud. En el caso de Vienne, estos últimos adquirieron una importancia más concreta con la presencia de la instalación, mientras que en Izeaux fueron invocados en referencia a una crisis sanitaria antigua, la de Montchanin. Asimismo, en este último lugar la presencia de un acuífero muy extenso y muy superficial y los riesgos de su contaminación fueron el centro del rechazo. En cambio, en Vienne los argumentos esgrimidos fueron la agravación de las condiciones de vida en las proximidades del vertedero y las condiciones de explotación de la instalación, las cuales los vecinos consideraban que no estaban en conformidad con la reglamentación en vigor.

Las referencias al territorio y a sus características singulares también reforzaron la argumentación de los oponentes. Por lo demás, la valorización de la calidad del sitio pasó por recordar la existencia de las calificaciones establecidas. Aun cuando lo que se percibía como un ataque a un territorio vital fue el punto de partida de las protestas, los oponentes cambiaron rápidamente la escala de la protesta en lo concerniente a los argumentos esgrimidos y los espacios afectados. Desde el punto de vista del espacio, no es únicamente el poblado de Saint-Alban, sino la ciudad de Vienne en conjunto el territorio que resultaría afectado por las molestias asociadas a ese equipamiento, y de la misma manera, todo el territorio del río Bièvre y Valloire y su economía dedicada al turismo serían condenados por el vertedero de Izeaux.

En Vienne, la perspectiva de la ampliación se relaciona igualmente con la dimensión temporal: lo que está en juego no es únicamente el porvenir de los vecinos sino también el de las generaciones venideras. El alcance de la movilización adquiere importancia, pues ahí ya no se trata de oponerse simplemente al proyecto de ampliación, sino también de participar en el debate sobre la gestión local de los residuos en el marco de la movilización de referencia nacional y europea (respeto de las normas, porcentaje de recolección separada y de valorización), y en la gestión de la cosa pública en general.

En los dos casos, el recurso ante el Tribunal de lo Contencioso fue un factor de capital importancia en la temporalidad de los procesos de decisión. En el caso de Vienne, llegaría a ser una arena decisiva para la resolución de la controversia, mientras que en el caso de Izeaux la tensión entre el campo político y el jurídico parece haberse instalado y alimentar el conflicto. No obstante, en ambos casos la ley parece haber seguido su curso.

En ese mismo orden de reflexiones, en la encrucijada de la dimensión temporal y el recurso al derecho, los dos casos muestran igualmente una tensión entre las diferentes temporalidades jurídicas relacionadas con los equipamientos de tratamiento de los residuos debido a las evoluciones técnica y legislativa. La evolución permanente y rápida del marco legislativo representa un punto débil de la gestión y hace que las instalaciones resulten frágiles ante las reivindicaciones de que se encuentren en conformidad con las normas en vigor. Es como si la rápida evolución del marco jurídico tuviese dificultades para imponerse como un elemento del contexto de la toma de decisiones, a tal grado que los plazos reglamentarios para que las instalaciones cumplan con las normas pueden ser objeto "de un olvido", como en Vienne y en otros casos que hemos identificado en el departamento. Este factor parece confirmar la hipótesis de una mala comunicación sobre la evolución del derecho por parte de las agencias competentes.

La necesidad de instalaciones y las dificultades encontradas para la creación de nuevos equipamientos llevan en ocasiones a mantener en funcionamiento los equipamientos ya viejos (como el vertedero de Vienne), concebidos conforme a regímenes técnicos de menor rendimiento y a marcos legislativos menos restrictivos. Esos tipos de equipamiento son con mucha frecuencia objeto de quejas y están amenazados por la obsolescencia y la falta de capacidad para adaptarse a la evolución de la legislación.

Desde el punto de vista de las acciones, la movilización tiene lugar en los dos casos conforme a diferentes modalidades de acción: trastornos del orden público (manifestaciones en la calle y bloqueos al paso del tren de alta velocidad [TGV] o a las instalaciones en

Bièvre) y generación de información para el público (folletos y creación de páginas web). El acceso a los medios de comunicación locales es determinante para los oponentes a los proyectos debido a que la prensa desempeña una función clave en el desarrollo de un espacios locales y regionales para debatir; por ejemplo, en Vienne, los periódicos locales dedicaron a las protestas de los vecinos varios artículos.[43] Las diversas acciones son emprendidas en momentos particulares (en ocasión de una consulta pública, una resolución jurídica, un decreto de la Prefectura o unas elecciones) y sacan a la luz el control de la temporalidad de la acción colectiva que tienen los oponentes, así como su capacidad para evitar que se califique su oposición como un fenómeno NIMBY y para recurrir a los expedientes técnicos. Los habitantes viven su participación en la movilización como una forma de intervenir en los debates concernientes a su vida cotidiana y su entorno vital. En ese proceso, los habitantes movilizados desarrollan y reúnen conocimientos y competencias en diferentes campos que les permiten debatir y juzgar los temas que les importan —competencias propias de lo que se podría llamar la calidad de ciudadano, debido a que se relacionan con la gestión de la *res publica*—. "El ciudadano no hace su trabajo", declaraba en la época una vecina cuando relataba no haber participado en la primera consulta pública de los años 1980 sobre el vertedero de Vienne. Por su parte, el presidente del comité de Izeaux afirmaba: "No queremos padecer sin tener nuestro derecho de participación en cuanto ciudadanos". Las competencias mencionadas se alimentaron del contacto con los representantes de la acción pública, de la experiencia del derecho, de la movilización y del compromiso político (Bourdin *et al*., 2006).

En un contexto de pérdida de credibilidad de la ciencia en lo concerniente a la gestión de las situaciones consideradas de riesgo (Douglas, 1992; Whatmore y Lane, 2011), la pericia científica de los

[43] Entre 2000 y 2008 la prensa local hizo una cobertura de las protestas que se concretó en una cincuentena de artículos, con un pico de información entre 2003 y 2006 en torno a los momentos clave de la movilización; sobre todo en *Le Dauphiné libéré*.

servicios del Estado y de los técnicos de los sindicatos de gestión no logró tranquilizar a los oponentes o desactivar los conflictos, por lo que aquéllos la pusieron en tela de juicio de manera permanente.

Como puede verse, el análisis de los dos casos muestra, asimismo, profundas diferencias; en primer lugar, en cuanto a la amplitud de la movilización. En Vienne, una asociación local de menos de cien personas y las acciones legales de ciertos individuos insertos en las redes nacionales lograron que se anulara el proyecto de ampliación del vertedero propuesto por los representantes locales. En cambio, en Iseaux los que se opusieron a un proyecto propuesto por la prefectura fueron un amplio colectivo de asociaciones de habitantes, asociaciones de protección del medio ambiente y representantes populares electos.

De la misma manera, la relación entre las asociaciones de habitantes y las asociaciones de protección del medio ambiente presentan diferencias notables. Mientras que en Vienne se observó una tensión entre la rivalidad y, en una menor medida, la colaboración en un territorio muy restringido, en el caso de Izeaux se observó una cooperación estricta que llevó a la creación de una sola organización en toda la llanura del valle del río Bièvre.

En Vienne, en la actualidad, únicamente las actividades de descarga de residuos siguen adelante en el vertedero. El alcalde declaró muy recientemente a la prensa local que el expediente está cerrado, que: "Se dio definitivamente vuelta a la página y nunca se volverá a abrir […] La calidad de vida de los vecinos es una prioridad" y añadió que "rechazará firmar todo acto administrativo que vaya en el sentido de una reapertura, porque el centro de enterramiento técnico de Vienne debe permanecer definitivamente cerrado".[44] El presidente de la comunidad de la aglomeración metropolitana no parece haber tenido la misma opinión, pues a su vez declaró a la prensa que: "por el momento, el vertedero permanece cerrado; pero el vertedero no se ha abandonado definitivamente, sólo está en reserva para la generación

[44] *Le Dauphiné libéré*, 28 de enero de 2012, p. 7.

futura".[45] En cuanto al Consejo General, en manos de los socialistas y, por tanto, opuesto a los representantes populares electos de Vienne y de la comunidad de la aglomeración metropolitana, declaró en 2012 que no deseaba la reapertura del vertedero.

Si bien es cierto que los conflictos de Vienne e Izeaux provocaron la apertura de otros escenarios de conflicto debido a que las autoridades públicas se vieron obligadas a buscar otros lugares posibles para instalar los nuevos equipamientos, su generalización en el departamento (tanto en contra de los centros de enterramiento de residuos como en contra de los incineradores) parece haber tenido varios efectos: en primer lugar, como ya se ha dicho, una aplicación más estricta de la reglamentación, y en segundo lugar, volver necesarios el agrandamiento o la ampliación temporal de algunos equipamientos existentes (como el incinerador de Bourgoin, el sitio de enterramiento de residuos de Saint Quentin y el de Satolas-et-Bonce, por ejemplo). Por lo demás, también se han ensayado soluciones técnicas alternativas (como la "excavación de vaciado" en Penol, en la llanura del río Bièvre). Asimismo, se observó una participación más amplia del público en los procesos de planificación y en el establecimiento de dispositivos de seguimiento y concertación local.

Referencias bibliográficas

Alain, M. (2005), "Le quartier: stratégie politique et stratégie d'échelles", en A. Bourdin, A. Germain y M.P. Lefeuvre (coords.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, París, L'Harmattan.

Bourdin, A., M. P. Lefeuvre y P. Melé (2006), *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, París, Descartes & Cie.

Cirelli, C. y L. Rocher (2013), "'Savoirs citoyens' en situation de conflit et de participation: le cas de la gestion des déchets", en A. Déboulet y H. Nez (coords.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 97-105.

Collectivités locales (2016), "La communauté d'agglomération (Guide 2006)", *Collectivités locales. Le portail de l'etat au service des collectivités*.

[45] *Idem.*

Recuperado el 21 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/communaute-dagglomeration-guide-2006>.

Déboulet, A. y H. Nez (2013), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Douglas, M. (1992), *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Nueva York, Routledge.

Espinasse, G (1949), "Deux plaines du Bas-Dauphiné: la Bièvre et le Liers (Étude physique)", *Revue de géographie alpine*, vol. 37, núm. 37-1, pp. 5-70.

Fourniau, J. M. (2007), "L'expérience démocratique des 'citoyens en tant que riverains' dans les conflits d'aménagement", *Revue européenne de sciences sociales*, núm. 136, pp. 149-179.

Galanter, M. (2013), "Pourquoi les mêmes gardent l'avantage? Introduction à la traduction française", *Droit et Société*, núm. 85, pp. 559-574 [edición original: "Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the limits of legal change", *Law & Society Review*, vol. 9, núm. 1].

Israël, L. (2009), *L'arme du droit*, París, Presses de Sciences Po.

Lolive, J. (1997), "La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, vol. 10, núm. 39, pp. 109-130.

Melé, P. (2009), "Pour une géographie du droit en action", *Géographie et culture*, núm. 72, pp. 25-42.

Reverdy, T. (2003), "Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification, programme de recherche", documento de investigación, Francia, Concertation, décision, environnement, équipe CRISTO-UPMF. Disponible en <http://www.concertation-environnement.fr/documents/apr1999/RF/CDE-Rapport-Reverdy2.pdf>.

Roux, J. (2006), *Être vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque, Saint-Étienne*, Université de Saint-Étienne.

Salomon, D. (2003), "À l'opposé du principe de précaution: l'incinérateur de Gilly-sur-Isère", documento de investigación para la CIRE de Rhône-Alpes y el InVS.

Sintomer, Y. (2008), "Du savoir d'usage au métier de citoyen?", *Raisons politiques*, núm. 31, pp. 115-133.

Whatmore, S. y S. Lane (2011), "Connaissances controversées: exploration dans les sciences et les politiques des risques d'inondation", en V. November (coord.), *Habiter des territoires à risque*, Presses polytechniques universitaires romandes, pp. 158-185.

Tercera Parte

ITALIA: GESTIONES POLÍTICAS, CONFLICTOS Y URGENCIA

6
UNA DECISIÓN JAMÁS TOMADA

ACTORES, ESCALAS Y PROCESOS DECISIONALES PARA LA LOCALIZACIÓN DE UN SEGUNDO INCINERADOR EN LA PROVINCIA DE TURÍN[1]

Matteo Puttilli
Nadia Tecco

La provincia de Turín, al noroeste de Italia, es uno de los contextos locales italianos en los que la gestión de los residuos es más eficaz. En 2009, la generación de residuos por habitante se elevaba a 492 kg, mientras que para la región de Piemonte era de 504 kg y para Italia de 532 kg.[2] La colecta selectiva, que había alcanzado el nivel de 49% en 2008, superando así los objetivos fijados por el programa provincial de gestión de residuos [Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR)],[3] continuó creciendo en 2009 hasta 49.6%, antes de estabilizarse en 2010 un poco debajo de la barrera de 50%, contra una media nacional de 31.7 por ciento.

Sin embargo, incluso en un caso que parece virtuoso, la gestión de residuos y las decisiones asociadas muestran una tendencia a

[1] Traducido del francés por Vicente Ugalde.

[2] Provincia di Torino (2011: 15).

[3] Programa para la gestión de residuos publicado por la provincia de Turín. En Italia, las actividades de programación en el ámbito de la gestión de residuos corresponden a las provincias y son reglamentadas por el decreto legislativo 152/2006.

la radicalización y a la emergencia de conflictos. Decisiones como la realización y la localización de una planta para el tratamiento, incineración o disposición final de residuos suscitan frecuentemente debates y enfrentamientos no sólo entre los ciudadanos y los responsables locales, sino también entre los diferentes niveles de gestión administrativa del territorio. Esta es una de las razones por las cuales la gestión de residuos se presenta como un asunto territorial de gran complejidad que trasciende los temas de medio ambiente y salud, puesto que en torno a este tema se redefinen las relaciones entre política, ciudadanía y territorio.

El presente texto se enfoca en el análisis de dos procesos de decisión que atañen a la localización de dos incineradores en el territorio de la provincia de Turín. La primera parte propone una reconstrucción histórica de los sucesos que marcaron los dos procesos decisionales; en el resto del capítulo se deconstruyen e interpretan esas evoluciones por medio de las diferentes claves de lectura. La segunda parte se empeña en evaluar la influencia de la temporalidad sobre la evolución del proceso de decisión pública impuesto por la administración provincial para elegir el sitio del segundo incinerador. La voluntad de ruptura *vis-à-vis* la experiencia precedente y el método adoptado por la provincia en el nuevo proceso de decisión, son el objeto de la tercera parte. La cuarta parte aborda las dinámicas territoriales durante el proceso de decisión. Finalmente, la última parte presenta las modalidades por las que los actores implicados recurren al derecho.

Los incineradores en la política de gestión de residuos de la provincia de Turín

Contrariamente a los rellenos sanitarios, los incineradores (o mejor dicho los "termovalorizadores") no constituyen únicamente receptáculos de residuos, a menudo no deseados o problemáticos, sino que también pueden representar una inversión oportuna para ciertas administraciones locales. Son numerosos los intereses aso-

ciados a la explotación de instalaciones como los incineradores, en principio porque la producción de energía puede venderse, con lo cual toneladas de residuos representan un pago por parte de las empresas de recolección que las utilizan. De esta manera, la presencia de un incinerador supone una reducción importante en los costos de gestión de residuos del municipio receptor, el cual, por otra parte, puede obtener beneficios financieros importantes. En fin, las primas del Estado pueden también aumentar los ingresos provenientes de la gestión de la obra.[4]

La organización cronológica adoptada corresponde al debate sobre la realización de las dos plantas de incineración de la provincia. El primer periodo abarca los años 1998 y 2005 y el segundo tiene lugar entre 2005 y 2010. Ambos momentos evidentemente están estrechamente asociados por la coherencia de las decisiones y por la forma en la que estos últimos fueron aprehendidos por el sistema territorial.

El primer incinerador (1998-2005)

En 1998 la provincia de Turín (encargada de la gestión de los residuos) adopta su primer plan provincial para la gestión de los residuos (PPGR). El elemento esencial del documento está asociado a la previsión, luego de treinta años de actividad, del cierre en 2003 del sitio de Basse di Stura,[5] el relleno sanitario más grande de la

[4] Desde 1992 existe en Italia una prima (denominada CIP6) que asimila la producción de energía proveniente de incineradores a la de fuentes renovables. Ésta permite a los empresarios de instalaciones que funcionan gracias a la incineración de residuos, vender la energía eléctrica obtenida a partir del proceso de combustión a un precio favorecido gracias a dos elementos: una exoneración de costos (cuya duración había sido fijada a quince años) y una prima (durante ocho años). Las primas CIP6 provocaron controversias en el ámbito nacional, pues a pesar de haber sido concebidas para apoyar las energías renovables, habrían favorecido sobre todo la construcción de incineradores considerados como una fuente "alternativa".

[5] El relleno sanitario de Basse di Stura, con una capacidad de 23 000 000 m^3

región de Piemonte y uno de los más grandes de Europa, localizado en la provincia de Turín. Junto a esta clausura, el plan preveía una reducción de 5% de la generación de residuos y un aumento por arriba de 50% en la colecta selectiva, teniendo como prioridad la colecta selectiva a domicilio. Para el resto de los residuos, los que no son tratados (alrededor de 17%), el territorio fue dividido en tres áreas de gestión (mapa 1) concebidas como autosuficientes gracias a la construcción de tres incineradores (una para cada área y en situación de baricentro en relación con las tres áreas de gestión y cinco plantas de tratamiento mecano-biológico).

Este plan marca el inicio del complejo proceso de decisión relacionado con la localización del primer incinerador. La administración provincial prefería poner en marcha un procedimiento experimental participativo denominado "No te opongas a decidir" *[Non rigiutarti di scegliere* (*NrdS)]* abierto a las autoridades locales de todos los municipios susceptibles de estar interesados y a un amplio abanico de actores institucionales y técnicos,[6] con el fin de escoger de manera consensuada el sitio más apropiado. Luego de 17 meses y varios intentos, el proceso de decisión condujo en diciembre de 2001 a seleccionar dos sitios (Volpiano y Chivasso) localizados al norte del municipio de Turín.

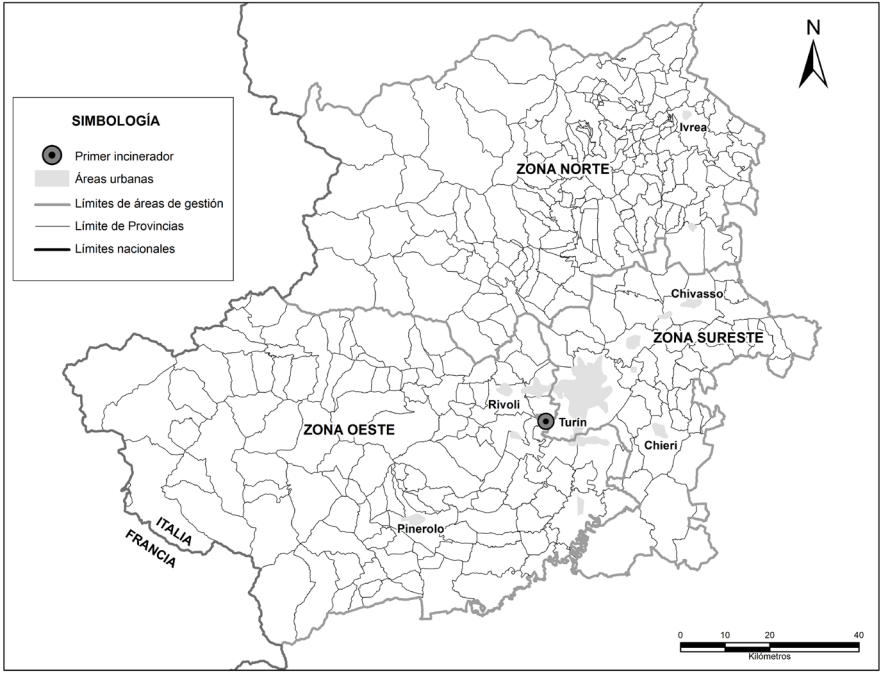
En los meses siguientes, a pesar de algunas protestas y de la creación de comités locales, los resultados no fueron discutidos por los participantes en la mesa de diálogo. La provincia, satisfecha por los resultados positivos de la consulta, esperaba que podría

---

en una superficie de 890 000 m², dejó de operar en 2010. Este sitio es manejado por AMIAT Spa, una sociedad participativa en 99%, propiedad del municipio de Turín, que se ocupa igualmente de la recolección de residuos.

[6] La decisión tomada por la provincia, de adoptar un enfoque participativo, se basa en la voluntad de evitar en la medida de lo posible una decisión puramente técnica inevitablemente frenada u obstaculizada por la oposición local. La primera composición del comité da cuenta de la participación de cuarenta y cinco miembros: el presidente (consejero en materia de medio ambiente de la provincia de Turín), veintitrés alcaldes, diecisiete representantes de grupos locales (asociaciones y comités), y cuatro representantes de compañías o empresas de tratamiento de residuos.

Mapa 1. División de la provincia de Turín en tres áreas de gestión previstas en el PPGR de 1998



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en ISTAT, Corine Land Cover y datos de F. Maccaglia.

evaluar en un año las propuestas mediante un estudio de impacto ambiental, para llegar a una decisión final y concluir la instalación en 2005.

Sin embargo, al término del proceso el éxito de la "mesa de decisión" sería invalidado desde el punto de vista político debido a dos posicionamientos. Por un lado, el municipio de Chivasso decide que el sitio identificado en su territorio es indisponible, y el municipio de Volpiano, al quedar solo en el proceso, decide retirarse. Por otro lado, el municipio de Turín, considerando excesiva la compensación que debía dar a los otros municipios en el caso de que el incinerador se colocara al exterior de su territorio, propone un sitio en su territorio para albergarlo.[7] Debe señalarse que al mismo tiempo el municipio de Turín se convertía en el poseedor de 95% de las acciones de la TRM Spa, empresa creada en diciembre de 2002 para la concepción y gestión del futuro incinerador. Aparece entonces un conflicto entre el interés expresado por el *NrdS* y los intereses económicos de las partes involucradas, como las primas, ganancias, empleo para los trabajadores, calefacción urbana, entre otros.

La localización prevista imponía una redefinición general de la organización territorial del sistema de gestión de residuos a escala provincial: la localización del incinerador al interior de la ciudad y en posición de baricentro entre las áreas sureste y suroeste, es decir a lo largo del límite entre las dos áreas, implicaba reequilibrar el número de incineradores previstos para el territorio, que pasaba de tres a dos (uno al sur y uno al norte de la ciudad). Si el primer sitio fue identificado, faltaba el segundo.

[7] Se trata de un sitio ubicado en el Gerbido (localidad en el extremo suroeste del municipio de Turín), que pertenece a la GTT, una sociedad mixta que se encarga del transporte público en la ciudad de Turín.

El segundo incinerador (2005-2010)

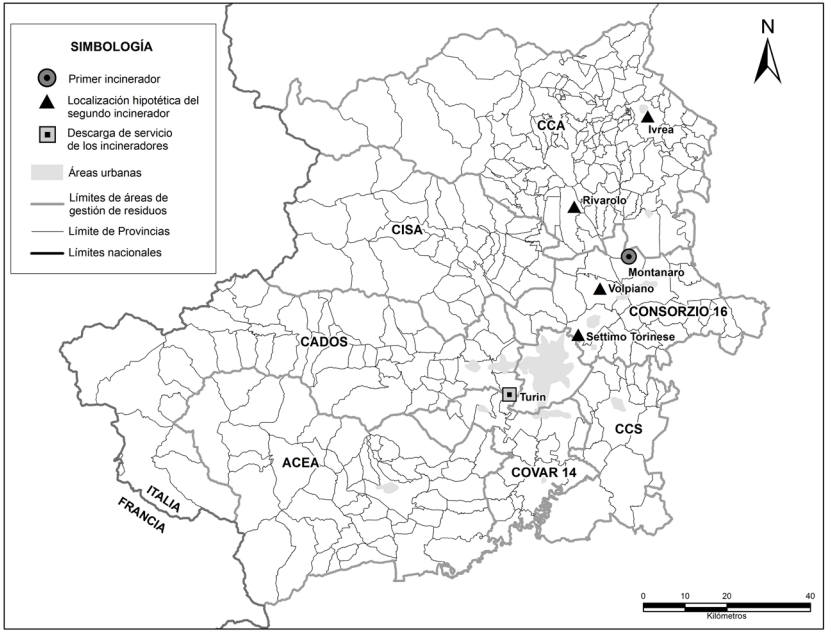
La elección del segundo sitio pone en evidencia elementos de naturaleza completamente diferente, asociados a la publicación del nuevo plan para la gestión de residuos en 2005. En este caso, la decisión de la provincia de no repetir la experiencia participativa precedente es muy reveladora: en lugar de una mesa abierta al consentimiento de numerosos actores, la provincia prefiere una serie de reuniones a puerta cerrada con cada una de las administraciones locales interesadas en el proyecto. En consecuencia, si en el caso del primer incinerador la provincia había evitado la responsabilidad directa de seleccionar la localización dejándosela a los municipios, en el segundo caso asumió un papel directo.

En 2006, un estudio comparativo realizado por la provincia identificó a Settimo Torinese como el sitio más apropiado para la localización,[8] en una zona industrial abandonada pero particularmente adecuada desde el punto de vista logístico. Es en este punto que se acentúa el conflicto con el comité local (denominado *Settimo non incenerire*) y con la asociación ambientalista Legambiente. El elemento interesante de esta fase es que la controversia gira poco en torno a los presuntos temores por la calidad del medio ambiente local,[9] sino que se refiere de manera general a la política

[8] Settimo Torinese presenta características económicas y territoriales muy heterogéneas. Al pertenecer a la antigua área de industrialización de Turín, es un municipio que ha sido beneficiado por inversiones inmobiliarias importantes y ha tenido un significativo proceso de urbanización.

[9] Sin duda las denuncias y la defensa de la salud pública emprendida por el comité *Settimo non incenerire* se parece a la posición NIMBY. El carácter inadecuado de la zona en cuestión se robustece por la presencia de actividades industriales contaminantes y dañinas para la salud. Sin embargo, la posibilidad de aliarse con la asociación Legambiente (hasta el punto de querer convertirse en una sección local de esta organización) representó para el comité una suerte de mayor generalización en sus propios intereses y en sus propias reivindicaciones, y los condujo a una reflexión más amplia que no puede considerarse como NIMBY. Por su parte, Legambiente encontró en el comité un apoyo a escala local que le permitió convertirse en un interlocutor creíble e identificable, incluso sobre cuestiones locales y específicas.

Mapa 2. División de la provincia de Turín en zonas de gestión de residuos,
y principales municipios involucrados en el proceso de decisión sobre el segundo incinerador



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en ISTAT, Corine Land Cover y datos de M. Puttilli y N. Tecco.

de gestión de residuos de la provincia, cuestionando la "necesidad" de un segundo incinerador.

Ante las protestas la provincia se muestra favorable al diálogo y a la puesta en marcha de una mesa de discusión abierta a los representantes de la sociedad civil, además de los representantes de la provincia y del municipio. Diferentes escenarios construidos por el politécnico de Turín por medio de la metodología Life Cicle Assessment (LCA) son considerados, incluso el que prevé la no construcción del segundo incinerador.

Aunque el proceso desemboca en una decisión, los datos discutidos sirvieron para poner en duda la necesidad de construir en el periodo previsto por la provincia, una segunda instalación. Por otro lado, la crisis internacional (con una reducción del consumo y de la producción de residuos),[10] y el final del mandato de la administración provincial, confirmaron la conveniencia de aplazar las decisiones relacionadas con el segundo incinerador hasta la llegada de la nueva administración, a mediados de 2009.

El periodo siguiente se caracteriza por una fase de bloqueo durante la cual incluso la administración provincial no parece convencida de la pertinencia de una segunda instalación. Aparecen entonces otras ideas. En agosto de 2009 se propone aumentar la capacidad del primer incinerador con el fin de tratar toda la producción regional. Más adelante se sugiere reemplazar el incinerador por otra instalación alternativa, debido a la gestión de lodos y de aguas usadas en acuerdo con la SMAT Spa (sociedad pública de gestión de aguas de la ciudad de Turín), o para la gestión de residuos orgánicos para la producción de biogás. La última proposición registrada (septiembre de 2011) atañe a Settimo Torinese y se plantea la instauración de un sistema basado en la tecnología de un horno con estructura móvil para la eliminación de residuos especiales y residuos no urbanos (estos últimos en aquél entonces

[10] La generación de residuos sobre el territorio de la provincia pasó de 1 200 toneladas por año en 2006 a alrededor de 1 000 toneladas en 2010 (estadísticas de la provincia de Turín).

eran de competencia privada). Esta proposición desencadenó nuevamente una oposición en la que participó Legambiente para apoyar al comité Settimo non incenerire.

Incineradores
entre el pasado y el presente

Durante el periodo de discusión y controversia sobre la localización del segundo incinerador de la provincia de Turín se pueden identificar elementos del pasado, del presente y del futuro que se combinan de manera sincrónica. Aunque la ruptura *vis-a-vis* la herencia de *NrdS* parece clara, y si bien la provincia intenta recuperar el poder decisional antes delegado, aparecen diferentes elementos de continuidad asociados al medio de operación de aspectos más técnicos.

Por ejemplo, el primer análisis ambiental y territorial realizado a finales de 2006 para la identificación del primer abanico de sitios para la localización de la segunda instalación se llevó a cabo de acuerdo a criterios elaborados por la comisión *NrdS:* accesibilidad sostenible, efectos ambientales sobre la población, peso sobre el sistema natural, ambiental y cultural. Algunas decisiones, también heredadas de *NrdS*, son ratificadas oficialmente por la provincia y se convirtieron en referencias esenciales para el segundo incinerador. Entre éstas, la más importante es la relacionada con la identificación del municipio de Montanaro como sitio para establecer un relleno sanitario de servicio al cual se conducirían los residuos de los dos incineradores previstos para ese territorio. Dicha decisión supone, en consecuencia, la exclusión de un cierto número de municipios (en particular, los más cercanos de Montanaro) de ese abanico de sitios candidatos para albergar el nuevo incinerador. Entre estos últimos se encuentra igualmente el municipio de Volpiano, el cual, según los criterios de *NrdS*, era uno de los más apropiados para la localización del incinerador y se presentaba como un sitio atractivo para el segundo.

En relación con la experiencia anterior, la provincia desarrolló un proceso de aprendizaje seleccionando únicamente los aspectos que consideró positivos. Las enseñanzas parecen válidas, sobre todo para el desarrollo de los aspectos más técnicos (considerados en ese entonces como los más "objetivos") de la cuestión y menos en lo que se refiere a la dimensión participativa. Si bien se puede identificar una mayor disponibilidad de la provincia en relación con el establecimiento de mesas de concertación públicas y abiertas, por ejemplo frente a las peticiones de asociaciones ambientalistas, debe recordarse que en el caso del segundo incinerador el involucramiento de actores sólo se presentó después de la elección de los sitios y no durante la etapa precedente de comparación de las diferentes posibilidades de localización. La primera fase, dedicada a sondear eventuales disponibilidades del territorio para albergar la instalación, se lleva a cabo exclusivamente con las administraciones municipales mediante reuniones de tipo bilateral. El establecimiento de una "mesa técnica" en el caso de Settimo Torinese no constituye una iniciativa de la provincia, sino que es el resultado de peticiones y de la insistencia del comité Settimo non incenerire con el apoyo de Legambiente (véase parte 4).

Por otro lado, esta última asociación también parece haber sido marcada por la experiencia del primer incinerador. Para la asociación ambientalista, la constatación de haber perdido la confrontación para la primera instalación influenció toda la estrategia de oposición para la segunda. En efecto, para este segundo caso lo que se puso a discusión no fue la localización de las plantas en sí (aunque no faltó el apoyo de los comités locales constituidos a Ivrea, Rivaloro y Settimo Torinese), sino más bien la necesidad de otro incinerador por la provincia. Según Legambiente, la concurrencia de una reducción importante de la producción de residuos entre 2007 y 2008 (explicada por la provincia como el efecto "local" de la crisis económica global y, por lo tanto, de la contracción productiva) y el aumento de la colecta selectiva hasta 46.2 %, volvieron muy discutible la necesidad de una segunda instalación. El escenario previsto por Legambiente era, por el contrario, intensificar

la colecta para alcanzar 65% y poner en marcha medidas para reducir la generación de residuos.

En suma, los resultados del proceso decisional relacionados con el primer incinerador tuvieron efectos importantes en términos del reequilibrio funcional entre las dos áreas de la provincia. La realización de un segundo incinerador deviene, de hecho, en un instrumento para contrabalancear el peso adquirido por la ciudad de Turín y el TRM Spa (empresa controlada por Turín) en la gestió de los residuos a escala provincial. Es en ese sentido que debe interpretarse la candidatura de Settimo Torinese para obtener el incinerador. Settimo Torinese es un municipio que posee las principales partes de la compañía de gestión de residuos de la región 16 (llamada SETA Spa), encargada también de un relleno sanitario (localizado en el municipio de Chivasso). Además de la colecta y de la eliminación, la posibilidad de administrar la incineración de los residuos (como en el caso de TRM Spa) representa una oportunidad económica muy interesante para los municipios localizados en el norte de la ciudad, así como un medio de desvincularse de TRM Spa y de adquirir mayor autonomía.

Otro ejemplo de contingencia temporal que influenció el proceso decisional fue la campaña electoral para las elecciones provinciales de 2009, así como el impacto de la crisis económica mundial que provocó la suspensión temporal del proceso decisional. Una vez retomado, el proceso adquirió connotaciones muy diferentes, hasta poner en discusión la necesidad misma del segundo incinerador, ya que en los últimos documentos relacionados con la cuestión aparecen otras opciones. Según Legambiente, la provincia tomó de forma instrumental esos eventos para suspender su decisión que se estaba volviendo cada vez más difícil ante los estudios y los datos más bien favorables a las posiciones ambientalistas. En teoría, de acuerdo a los plazos fijados por la programación, la decisión sobre la localización tendría que haber sido tomada al mismo tiempo que la definición de proyectos, la adjudicación e incluso el inicio de las obras. Ahora bien, eso se desarrolló en un entorno económico y político diferente, y orilló a la provincia a someter a discusión

la necesidad del segundo incinerador, aceptando de hecho las objeciones de las asociaciones ambientalistas. El tiempo no fue únicamente un problema sino también un recurso.

El papel de la concertación

Desde el punto de vista de la organización (y la evolución) del proceso decisional, el caso del segundo incinerador podría, en un primer análisis, ser interpretado como un conflicto entre diferentes actores: por una parte, la provincia, el actor institucional promotor del incinerador; por la otra, la población (representada por los comités locales) y los grupos ambientalistas (principalmente representados por Legambiente) que reaccionaron a las diferentes propuestas de localización. En realidad, el caso de Turín es más complejo debido a la no linealidad del proceso decisional, la flexibilidad de éste en los planos espacial y temporal, y la participación de numerosos actores (expresión de racionalidades y de intereses no solamente divergentes entre ellos, sino variables en el tiempo).

El interés del caso atañe también a la evolución particular de las discusiones asociadas a la localización de la instalación. Ésta, diferente del esquema "tradicional" decisión-anuncio-conflicto-mediación de conflicto, no corresponde tampoco a la lógica participativa "clásica", concertación-decisión-anuncio, que fue intentada durante la experiencia anterior del *NrdS*. Por el contrario, el análisis del recorrido decisional sólo puede comenzar por el abandono de la experiencia del *NrdS* por parte de la provincia de Turín. Si bien el proceso participativo había significado un éxito desde el punto de vista del procedimiento (logrando la identificación consensuada de posibles sitios para el primer incinerador y limitando con ello los conflictos sobre el territorio), desde el punto de vista político pareció más bien un fracaso. En efecto, la decisión del municipio de Turín (principal actor presente en la arena decisional) de reivindicar su responsabilidad, su derecho y su voluntad de localizar el incinerador sobre su territorio, había invalidado el re-

sultado del proceso de decisión e impuesto una reorganización general de la política territorial de residuos en toda la provincia.

El proceso de decisión asociado a la realización del segundo incinerador arrancó con una ruptura parcial respecto de la experiencia anterior. Ésta fue solamente parcial, como se ha visto, porque el enfoque, aunque diferente, conservó ciertos elementos del *NrdS*. En el proceso, la nueva fase estuvo marcada por la decisión de la provincia de tomar el control del proceso decisional, mientras que durante el *NrdS* había mantenido voluntariamente una posición neutra y de observación. El nuevo proceso se articuló en dos etapas:

- La primera, basada en los trabajos de una comisión técnica interna de la provincia, la cual, mediante diferentes rondas de selección y utilizando los criterios *NrdS*, logra identificar nueve sitios apropiados para la localización de la instalación;
- La segunda se caracteriza por una serie de reuniones bilaterales con los municipios potencialmente involucrados en la localización del incinerador con el fin de obtener su acuerdo (y los residuos respectivos) y discutir directamente con ellos los problemas y las eventuales soluciones.

Es importante señalar que a diferencia de la mesa de negociaciones durante el *NrdS* (abierta también a las principales asociaciones), las reuniones bilaterales se caracterizaron por una cierta falta de apertura hacia el exterior. Tal imposición del proceso decisional tuvo repercusiones sobre la génesis y la evolución de los conflictos sobre el territorio: mientras que el *NrdS* tenía como objetivo hacer más explícitas las posiciones para hacer frente a los eventuales conflictos, el nuevo proceso decisional se presta a la aparición de conflictos sobre el territorio, los cuales tienen una intensidad más o menos fuerte.

La originalidad de esta situación de conflicto está asociada a su *movilidad espacial*. Esto se expresa como una variedad de localizaciones consideradas siguiendo las indicaciones de la comisión o

de las (auto)candidaturas por parte de ciertos municipios, así como la creación de movimientos y de comités de interés de parte de las asociaciones ambientales, en particular de Legambiente. Esos conflictos siguen la evolución del debate, desplazándose sobre el territorio. Por ejemplo, en Ivrea el comité local *Ivrea la bella* se opuso a la decisión del municipio, que quería presentar su candidatura para albergar el incinerador en 2005. Aunque la declaración de candidatura llegó antes del término previsto por la provincia —los primeros análisis sobre los sitios apropiados de acuerdo a los criterios de *NrdS* no habían sido elaborados todavía—, el comité lanzó inmediatamente la campaña de sensibilización mediante peticiones y reuniones públicas. La oposición fue particularmente dura debido a que Ivrea fue durante mucho tiempo el municipio en el que era probable la localización de la instalación. Los residentes de esta localidad llegaron incluso a pedir un referéndum para ser colocados bajo el control administrativo del municipio vecino (Pavone), que había declarado su oposición a insertarse en el abanico de sitios elaborado por la provincia para eventualmente albergar la instalación.

Fue, sin embargo, en Settimo Torinese donde el conflicto y el proceso decisional encontraron una convergencia particular que desembocó en formas de concertación y confrontación originales entre los actores. El caso de Settimo Torinese inicia como el de Ivrea: luego de la candidatura del municipio como consecuencia de la evaluación positiva de la comisión técnica,[11] Settimo Torinese se encontró en ese momento en primer plano, tanto para la provincia como para los movimientos opositores al incinerador. Estos últimos presentaron sin embargo comportamientos muy diferentes: mientras que el comité local de *Settimo non incenerire* creado para pro-

[11] En un primer tiempo, Settimo Torinese, municipio localizado fuera del territorio en consideración, no estaba inscrito en la lista de municipios que estaban siendo objeto de una evaluación por parte de la comisión técnica. La candidatura del municipio abrió una nueva etapa de la evaluación, al cabo de la cual se le declaró apropiado para la localización del incinerador, llamando inmediatamente la atención de las asociaciones ambientalistas.

testar contra la construcción de la instalación sigue una lógica estrechamente asociada a la localización, la asociación Legambiente apoya esas iniciativas, pero acompaña igualmente la controversia sobre la estrategia adoptada por el plan provincial de gestión de residuos. La crítica de Legambiente pone en duda la estimación sobre las cantidades de residuos a tratar en las instalaciones de eliminación y de incineración, la parte de colecta selectiva sobre el territorio y las soluciones de equipamiento previstas por el plan.[12]

Esas observaciones, ampliamente documentadas[13] pero sobre todo de orden general (por lo que no pueden ser asimiladas a la lógica NIMBY), condujeron a la provincia y al municipio de Settimo Torinese a establecer una mesa de concertación con las asociaciones. Se trataba de un medio de confrontación entre las instituciones públicas responsables de los residuos y las asociaciones, con los voceros de los intereses del territorio, donde cada una de las dos partes contaba con seis representantes. La duración de los trabajos se definió rigurosamente en dos meses (de mediados de febrero a mediados de abril de 2008), teniendo como objetivo verificar la estimación cuantitativa de los residuos generados y de los costos económicos y ambientales de cada uno de los diferentes sistemas de eliminación, y dando atención particular a los escenarios de mediano y corto plazo.

El instrumento seleccionado se relaciona con el estudio mencionado LCA, elaborado por el Politécnico de Turín (Blengini y

[12] Legambiente señala que la reducción de la generación de residuos en 2007 (observación verificada) y el aumento de la colecta selectiva (de 41.2 a 46.2%) vuelven discutible la necesidad del segundo incinerador. Se denuncia también la incoherencia entre los objetivos de colecta selectiva del PPGR (52.1% en 2011) y los señalados en la ley nacional (65 por ciento).

[13] Los estudios, las consideraciones y la documentación producidos por la sección Piemonte y Val d'Aoste de la asociación Legambiente sobre la política provincial de residuos y sobre el segundo incinerador pueden consultarse en el sitio internet. Disponible en <http://Legambientepiemonte.it/rifiuti.htm>. El "document de programmation 2009-2011" contiene en especial las propuestas de revisión del plan provincial de gestión de residuos de la provincia de Turín.

Cuadro 1. Esquema de cuatro escenarios considerados en el análisis LCA elaborado por el Politécnico de Turín

Escenario 1A	Colecta selectiva a 52.1%, residuos residuales directamente al incinerador y escorias de incineración en confinamiento.
Escenario 2A	Colecta selectiva a 65.7%, residuos residuales directamente al incinerador y escorias de incineración en confinamiento.
Escenario 1B	Colecta selectiva a 52.1%, residuos residuales pretratados, estabilización de fracción orgánica en confinamiento, fracción ligera seca al incinerador y escorias de incineración en confinamiento.
Escenario 2B	Colecta selectiva a 65.7%, residuos residuales pretratados, estabilización de fracción orgánica en confinamiento, fracción ligera seca al incinerador y escorias de incineración en confinamiento.

FUENTE: Elaboración propia.

Genon, 2008), en el cual se desarrollan de manera especial dos pares de escenarios diferentes según la cantidad de residuos y las soluciones tecnológicas empleadas.

La pareja 1A y 2A compara dos escenarios en los que los residuos derivados de la colecta selectiva son directamente transportados al incinerador. En el caso 1A esos residuos representan 52.1% (porcentaje previsto por el plan provincial de gestión de residuos) y en el caso 2A representan 65.7% (objetivo propuesto por Legambiente). La pareja 1B y 2B corresponden a dos escenarios en los que tiene lugar un pretratamiento de los residuos de la colecta selectiva, definida en 52.1 y 65.7 por ciento.

Desde el punto de vista del proceso decisional, resulta muy interesante la manera en la cual los actores involucrados (provincia y Legambiente) utilizaron los resultados del estudio del Politécnico de Turín. A solicitud de los comanditarios, el estudio renuncia a dar conclusiones y sólo se limita a comparar los escenarios en términos cuantitativos, dejando a la comisión la interpretación final de los datos para la política de residuos. Las conclusiones hechas

en forma separada por la provincia y por Legambiente resultan muy divergentes: Legambiente considera, en primer lugar, los diferentes escenarios en función del nivel de colecta selectiva; de esta forma pone en evidencia indiscutiblemente el hecho de que "65% de la colecta selectiva con recuperación de material es preferible al 52% para todos los parámetros ambientales analizados (energía, emisiones de gas efecto invernadero, salud pública, calidad del ecosistema, preservación de los recursos y costos económicos)", concluyendo que un segundo incinerador no se justifica desde el punto de vista cuantitativo, ambiental ni económico. Legambiente no se pronuncia sobre la cuestión de los escenarios con o sin pretratamiento o colecta selectiva a 65.7%, debido a que parecería que el informe fue menos claro sobre ese punto.

Es justamente esa ambigüedad la que es señalada en la conclusión de la provincia que compara exclusivamente las parejas de escenarios con y sin pretratamiento, excluyendo de su análisis el nivel de colecta selectiva:

> en lo que se refiere al indicador de la calidad del ecosistema, se muestra que es indiferente optar o no por el pretratamiento; por el contrario, en lo que se refiere a la utilización racional de los recursos naturales, la balanza se inclina a favor de la exclusión del TMB (tratamiento mecánico biológico).

De hecho, la provincia no hace ningún comentario sobre el nivel de la colecta selectiva, pues se limita a cuestionar la tesis de acuerdo a la cual los niveles más elevados son preferibles que los niveles más bajos, más allá de un cierto umbral, en términos de costos económicos y ambientales.

Si las conclusiones de Legambiente parecen más pertinentes desde el punto de vista de los contenidos técnicos, las de la provincia resaltan un aspecto fundamental asociado al proceso decisional: la decisión de realizar un segundo incinerador sobre el territorio no depende completamente de aspectos cuantitativos (residuos generados) ni de la necesidad real de eliminación, sino que responde probablemente a objetivos y a intereses de naturale-

za política y territorial más difíciles de delimitar. Como ocurrió en el caso del *NrdS*, las metodologías y los procedimientos utilizados para facilitar la concertación, incluso habiendo una función importante de mediación del conflicto, no se revelaron decisivos desde el punto de vista decisional. Una vez más fueron los políticos quienes deseaban asumir la responsabilidad de la decisión[14] (para el *NrdS*, el municipio de Turín había alterado el marco fijado durante el proceso participativo). Eventos de naturaleza contingente, como la reducción imprevista de residuos generados, dieron, por su parte, la pauta (y posiblemente la justificación) para retrasar la decisión final a propósito del incinerador y reabrir finalmente el debate sobre la cuestión de los diferentes tipos de instalación.

Territorio y escalas geográficas

Desde el punto de vista territorial, la evolución de la cuestión del segundo incinerador muestra los signos evidentes de una territorialidad inestable. Esta inestabilidad se funda en la falta de simetría y de constancia o persistencia en el tiempo de las relaciones entre los actores que participan en el proceso decisional y la tensión social que le sigue. Es una situación muy diferente a la del *NrdS*, que había constituido un esfuerzo por parte de la provincia para institucionalizar un lugar de confrontación estable y reconocido por los actores. En el caso del segundo incinerador, los actores fueron, por el contrario, confrontados a situaciones poco estables: la crisis económica global o el cambio repentino de ciertas reglamentaciones nacionales, regionales o provinciales habían ejercido su influencia sobre los comportamientos de los grupos involucrados.

[14] Mientras que era elaborado el análisis LCA del Politécnico de Turín, la provincia aprobaba los resultados del estudio sobre la localización del incinerador que designaban a Settimo Torinese como el municipio más apropiado; decisión política que amenazaba la legitimidad misma de la mesa de concertación solicitada por la asociación Legambiente.

Sin embargo, éstos no permanecieron pasivos ante esos eventos externos y coyunturales. Al reaccionar a la inestabilidad de esas dinámicas encuentran en la referencia a la dimensión territorial un elemento esencial para redefinir sus estrategias racionales. El territorio y la escala geográfica son utilizados por todos los actores, institucionales o no, como recurso estratégico para mantener sus objetivos (por ejemplo, para apoyar u oponerse a la necesidad de construir un segundo incinerador). Esto da lugar a "políticas de escala" de actores que reproducen algunas veces escalas ya consolidadas, como la malla administrativa, aunque en ocasiones pueden llegar a ignorarlas y a escoger otras más funcionales a sus intereses.

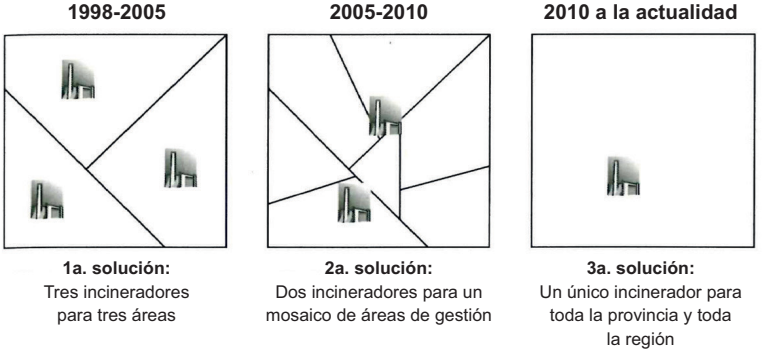
Por ejemplo, en el caso del primer incinerador la provincia puso en práctica una política explícita de gran alcance para reproducir y movilizar en torno a una mesa de discusión las posiciones presentes en el territorio. El objetivo es político: evitar la insurrección de movimientos de protesta y de oposición luego de la conclusión del proceso decisional, invitando los sujetos locales a expresarse *ex ante* y a confrontarse en una arena decisional formalizada. La arena decisional de *NrdS* procede de hecho de una política de escala identificada por un encuadre espacial preciso representado por los municipios y los actores involucrados. Por su parte, la decisión de no abrir una nueva mesa de confrontación para el segundo incinerador constituye también una decisión política de escala muy identificable: por medio de relaciones bilaterales con cada municipio, la provincia se pone en posición de hacer valer su peso en la negociación, de construir un consenso político y de controlar directamente la evolución del proceso de decisión. La decisión de la escala territorial constituye así un instrumento importante para la estructuración del proceso decisional.

A pesar de todo, los resultados de los procesos decisionales resultan con frecuencia imprevisibles debido a que otras estrategias de naturaleza territorial entran en juego y modifican la situación. El caso de Turín muestra cómo los incineradores representan no tanto un proyecto como un asunto tentador en recursos económicos para las administraciones municipales. Como se verá más adelan-

te, esto opera hasta que la revisión de la ley nacional cambie el sistema de primas a la incineración de residuos, volviendo esas instalaciones menos interesantes desde el punto de vista económico. La localización de las instalaciones es de esta forma crucial para influenciar las estrategias de escala y las políticas territoriales.

El resultado del primer proceso decisional tuvo importantes repercusiones sobre la organización funcional del territorio, debido a que redefinió los límites de las áreas de gestión de los residuos (figura 1). El PPGR de 1998 preveía tres incineradores, uno para cada área de gestión, pero la elección del sitio de Gerbido en la frontera entre el área sureste y el área oeste impuso, por el contrario, un nuevo equilibrio territorial: las áreas de gestión se modifican, dejando de lado el punto de partida (que cada una de las tres áreas devenga en autónoma desde el punto de la gestión de residuos) y fijando como meta la autonomía a escala de toda la provincia. Los incineradores pasan de tres a dos: uno al sur de la ciudad de Turín y uno al norte.

Figura 1. Esquema de la organización funcional del territorio de la provincia y su evolución



FUENTE: Elaborado por D. Andrieu a partir de información de M. Puttilli y N. Tecco.

Semejante resultado inaugura una fase de competencia territorial entre los municipios de la periferia norte, que se encuentra confrontada con el escenario de albergar un nuevo incinerador. También en ese caso el cambio de la escala de acción determina la aparición de nuevas estrategias territoriales ambivalentes y sujetas a modificaciones repentinas. Para los municipios del área norte, la posibilidad de recibir y de encargarse de una instalación mediante las empresas de gestión de residuos propias (propiedad pública) significa la capacidad para reivindicar una autonomía territorial y funcional y tener un rendimiento económico directo. El incinerador suscita así un doble comportamiento de parte del actor público: el interés económico frente al temor de que los impactos ambientales y sociales generen conflictos con la población. Por estas razones, los comportamientos de las administraciones presentaron súbitos cambios de dirección. El caso de Ivrea es significativo: pasó de un interés explícito por la localización de la instalación, a un comportamiento más prudente y escéptico, llegando incluso al retiro de la candidatura. El alcalde de Settimo Torinese, luego de las primeras declaraciones con las que anunció la candidatura de su territorio para albergar el proyecto, también tomó una posición más mesurada, aunque siempre manteniendo cierta disponibilidad.

La escala supra-local del gobierno nacional desempeñó un papel fundamental en esos cambios parciales: la recepción de la reglamentación europea sobre la liberalización del sector y la norma que abolió los CIP6,[15] canal principal de financiamiento hacia los incineradores, para los proyectos que habrían iniciado después de 2008, representaron un gran freno a las ganancias provenientes de la gestión de residuos. Ese cambio incitó a una mayor prudencia por

[15] En 2007, los CIP6 son abolidos (aunque reaparecieron en 2009 con algunas modificaciones). La recepción de la reglamentación europea en materia de liberalización hizo que, para atribuir la gestión de la instalación, fuera necesario hacer una convocatoria europea que podría favorecer una gestión privada y no una pública (reduciendo así el interés de los municipios respecto a la gestión de la instalación).

parte de las administraciones municipales en cuanto a decirse dispuestas a recibir una nueva instalación sobre sus territorios.

Además de las estrategias municipales y provinciales, la escala se convirtió en un elemento central para las iniciativas emprendidas por las asociaciones ambientales. Más que un simple movimiento local, en el caso de Turín Legambiente demuestra tener una mayor habilidad para ampliar la escala del "terreno de resistencia" (Routledge, 1996), hasta tener en consideración el conjunto del territorio provincial y, en términos más generales, la complejidad de la "cuestión de los residuos". La oposición de Legambiente no aborda cuestiones sanitarias o estrictamente locales, sino que propone una revisión general de la política provincial de residuos basada en una organización logística diferente y de acuerdo a criterios de una mayor durabilidad: reducción de la generación de residuos, promoción de la colecta selectiva, apoyo a las instalaciones de reciclaje como ejemplo de acciones para redefinir el sistema provincial de gestión de residuos. Legambiente estaba consciente de los aspectos políticos y económicos que se disimulaban tras los comportamientos de los actores institucionales y la mesa de concertación constituida para el segundo incinerador en Settimo Torinese. Esta organización logra orientar la discusión sobre la cuestión de la naturaleza técnica, atrasando considerablemente una decisión que, como se ha señalado, dada la evolución real de la generación de residuos esos últimos años, se habría presentado como precoz. La confrontación entre movimiento ambientalista y provincia, paralelamente a las circunstancias que atrasan la decisión definitiva respecto a la localización, genera un nuevo cambio en el ordenamiento territorial de la gestión de los residuos: un nuevo PPGR se perfila como necesario para tener en cuenta las nuevas opciones posibles, entre las cuales se encuentra la existencia de un incinerador único para toda la provincia, modificando completamente la organización territorial del sistema de residuos provincial anterior.

Al observar las modalidades con las cuales la escala (a la vez entendida como instrumento de políticas y estrategias de diferen-

tes actores y como resultado de su interacción) influye en el proceso decisional, es posible señalar de qué manera la cuestión de los residuos entra al mismo nivel en la competencia política entre los partidos en diferentes escalas territoriales (de lo municipal a lo regional). La provincia de Turín, con una coalición de centro-izquierda al frente durante el periodo considerado, registró claras divergencias entre los diferentes partidos en torno a la temática de los residuos. Mientras que los partidos moderados apoyaban la decisión de la incineración y de la localización, en principio de tres y luego de dos incineradores, la izquierda radical se oponía desde el inicio a esa posición, formalizada en los plantes provinciales, para apoyar una política más "ecológica" centrada sobre una colecta selectiva más importante. Aunque esas relaciones políticas son poco evidentes y difíciles de analizar, se puede decir que, también en ese caso, la escala desempeña un papel fundamental. El tema de los residuos deviene, en efecto, en la ocasión de negociación política entre las diferentes escalas territoriales unidas por una misma adherencia. Por ejemplo, las tres administraciones, municipio de Turín, municipio de Settimo y provincia de Turín, tuvieron al frente a coaliciones de centro-izquierda durante el proceso decisional relacionado con los incineradores, y los tres apoyaron la instalación de los dos incineradores. Mediante la gestión de los residuos, pareció abrirse un juego de relaciones políticas sobre el territorio, gracias al cual fue posible obtener ventajas y afirmar poderes, adquirir y conservar cargos públicos importantes, ajustar las relaciones internas y externas con los partidos y, por último, crear un vínculo de comunicación entre los diferentes niveles y actores en juego.

Derecho y autonomía decisional

En el caso de Turín, las relaciones de poder entre los actores están sólidamente asociadas a la búsqueda de autonomía en la decisión y en la acción. Por un lado, en lo relativo a la decisión de la provincia de limitar el proceso de decisión a lo interno y de esta ma-

nera tomar distancia respecto de la experiencia participativa del *NrdS* cuando la autonomía decisional fue delegada a un amplio consenso de actores y sujetos locales. Para la provincia, se trataba de asumir explícitamente sus responsabilidades, pues a pesar de estar abierta al territorio, ésta reivindicaba el derecho de decidir (por inclusión/exclusión) sobre la base de criterios definidos por la institución misma (enfoque claramente *top-down*). Por otro lado, aparecieron de forma más o menos velada diferentes poderes de resistencia, en dirección *bottom-up*, en las localidades correspondientes a los "sitios" identificados por la provincia. Esos poderes reivindicaron una autonomía respecto a las decisiones supra-locales. No proponían necesariamente visiones locales de la problemática, que podrían ser clasificados como NIMBY, sino, en ciertos casos, ofrecieron visiones alternativas más amplias, con lo que alteraron la representación del poder de la provincia.

En los dos casos la manifestación de las relaciones de poder fundadas en la búsqueda de autonomía invoca directamente la dimensión jurídica. Ésta puede entenderse, en sentido estricto, como el recurso al derecho por parte de los actores, o en un sentido amplio, como la búsqueda de una mayor formalización de prácticas y relaciones entre los sujetos, es decir, la producción de reglas y nuevo derecho. En el primer sentido, la provincia enmarca y legitima la propia autonomía decisional con base en actos administrativos precisos: el PPGR, así como las deliberaciones administrativas mediante las cuales se autorizan o rechazan los estudios y la documentación, entre otros. Esta vía comprende, igualmente, las iniciativas menos o parcialmente formalizadas de la provincia para conformarse al territorio.

En el segundo sentido, se puede identificar, al seno de las acciones de las partes en oposición, con cierta variabilidad según el caso, un intento por institucionalizar el conflicto para hacer oír su voz no sólo respecto de la demanda y disponibilidad de diálogo con la administración provincial, sino también respecto a las propuestas de realizar estudios científicos, la necesidad o no de instalar el incinerador, y de iniciar una comparación a partir de un

programa de trabajo definido y compartido como podrían ser las disposiciones previstas en la ley (por ejemplo, las observaciones sobre los estudios de localización elaborados por la provincia).

A pesar de todo, la utilización instrumental del derecho "en sentido estricto" está presente en los contenciosos planteados por los opositores. Cuando Legambiente denuncia el no-respeto de la reglamentación de orden superior, está expresando orientaciones para las nuevas reglas y marcos legislativos, y se presenta como un defensor de leyes consideradas inaplicadas. Por ejemplo, la asociación ambientalista denunció en varias ocasiones el comportamiento de SETA y AMIAT (los Spa de gestión de residuos de Settimo Torinese y Turín), los cuales actuaron por derogación de una ley regional (24/02) que prohíbe que un mismo organismo reúna la colecta y la eliminación de residuos.

Una consecuencia del recurso al derecho es el incremento del nivel de formalización del conflicto. El proceso decisional se desarrolla sobre la base de etapas institucionalizadas: documentos técnicos, estudios de localización, planes de residuos, mesas de confrontación, diferendos, etc. La formalización del conflicto deviene en funcional para las diferentes racionalidades en juego, a fin de justificar posiciones e ideas. Así, tanto la elección de la localización como sus críticas se fundamentan en la lectura de datos y de estadísticas, al igual que sobre la referencia a la reglamentación de orden superior a fin de ofrecer una representación propia de la realidad.

El recurso a los contenciosos y las confrontaciones institucionalizadas pueden, por su parte, actuar directamente sobre el tiempo del conflicto y del proceso decisional. En ocasiones eso se manifiesta con la intención explícita de prolongar y de complicar el proceso mismo y de esta manera obstaculizar la aplicación sin discusión de decisiones consideradas como nefastas para el territorio.

Conclusión

El proceso decisional y los conflictos asociados a la localización de instalaciones para la eliminación de residuos presentan algunos rasgos comunes que permiten establecer comparaciones entre los diferentes estudios de caso, al tiempo que se identifican ciertas particularidades que están estrictamente asociadas a situaciones específicas definidas por los actores, los recursos, las políticas, los discursos locales y, en un contexto más amplio, las referencias supra-locales reglamentarias, políticas o culturales.

La primera de éstas atañe a *la escala de observación de los conflictos*. Los conflictos ambientales son frecuentemente considerados como NIMBY, lo cual parece justificar un posicionamiento externo respecto de los contextos locales. Si el conflicto es de tipo NIMBY, es fácilmente asimilable a un modelo general estereotipado y analizable del exterior, y las motivaciones locales aparecen como variaciones sobre un tema evidente y previsible. A escala local, el reduccionismo de las aplicaciones NIMBY resulta evidente, pero se corre el riesgo de caer en interpretaciones ideográficas que no aceptan explicaciones generales, sino que se expresan sólo en términos de una oposición muy genérica a las decisiones "venidas de arriba". Las situaciones asociadas a la localización de dos incineradores en la provincia de Turín evidencian los límites de los dos enfoques y la necesidad de no partir de una escala de observación fija. Si sólo se hubiera empleado la escala "local", la situación del primer incinerador habría sido comprendida parcialmente, dado que ésta se desarrolló al interior de un proceso decisional abierto en el que las escalas de análisis, de organización funcional y de competencias, fueron redefinidas y concertadas continuamente por los actores participantes en el *NrdS*.

En el caso del segundo incinerador, la adopción única de la escala local (por ejemplo, concentrándose en el papel y en la oposición del comité Settimo non incenerire) habría impedido reconocer que la oposición al incinerador no se basaba en una visión local del problema por temor de las repercusiones en la salud y en la

calidad del medio ambiente local, sino en una crítica más general hacia la política de gestión de los residuos propuesta por la provincia. La adopción de una escala más vasta habría igualmente presentado limitaciones, obligando a realizar un análisis del proceso decisional en los términos estereotipados de una oposición entre la institución promotora del proyecto, la provincia y la asociación ambientalista (Legambiente), sin reconocer el carácter difuso y, sobre todo, variable en el tiempo de la conflictualidad sobre el territorio. La realidad aparece, por el contrario, extremadamente articulada debido a la evolución compleja espacio-temporal del proceso decisional relacionado con la localización de la infraestructura y las implicaciones que ésta tiene sobre los actores en cuestión.

La segunda precaución que se sugiere para el caso de Turín se refiere a la multiplicidad de niveles y a la no correspondencia entre éstos, a partir de los cuales se desarrolla el proceso decisional. La decisión de construir el incinerador estuvo, en efecto, asociada a una pluralidad de condiciones, como serían los escenarios relacionados con la producción de residuos en el territorio, las diferentes opciones tecnológicas disponibles para su eliminación, la evaluación de impactos posibles de una instalación de incineración sobre el medio ambiente y la salud, el interés económico que puede derivarse para los operadores, entre otros. El resultado de semejante complejidad es una superposición en diferentes niveles de confrontación y de relación entre los actores, pues en cada nivel deben considerarse nuevas cuestiones y factores que no existían en el nivel precedente, al tiempo que cambian los actores que participan en el conflicto.

El primer nivel se refiere a la organización del territorio en una óptica funcional. La confrontación entre los actores se basa en la divergencia de puntos de vista a propósito de la organización del ramo de los residuos. Numerosos actores colectivos participan: administraciones públicas (provincial y municipal), asociaciones ambientalistas, comités de habitantes, órganos de prensa. Un papel fundamental es el del "saber técnico" representado por diferentes *expertises* a los cuales se refieren los actores (politécnico, universi-

dad, "expertos" del problema de los residuos). En ocasiones los "expertos" son reconocidos como tales de manera unánime, otras veces son vistos como extremistas, comprometidos *a priori* y "parciales". En este punto, la principal característica del proceso de decisión está asociado a una alta formalización. La causa de la confrontación es la localización óptima del incinerador y su eventual necesidad (o no) en función del aumento de la colecta selectiva y de la disminución de los residuos generados.

El segundo nivel se concentra en el interés económico relacionado con la localización de la instalación. Las racionalidades de los actores son menos explícitas, aun si los protagonistas son actores colectivos (personas morales o sujetos institucionales). Los aspectos técnico-funcionales pasan a segundo plano, abriendo espacio a evaluaciones económicas más complejas y de carácter estratégico, como el rendimiento de la eventual gestión pública de la estructura, las compensaciones económicas, la propiedad de los terrenos en los que se localizará la instalación, etc. La localización del incinerador no es más orientada por una razón técnica, sino por las repercusiones que una instalación semejante pudiera tener sobre el territorio. Esto se convierte en un elemento relevante del análisis geopolítico, ya que la localización de una instalación de tratamiento de residuos y la participación de actores públicos en la sociedad de gestión representan un elemento de atractividad económica y de poder para los municipios de ese territorio. El debate sobre la localización está entonces asociado al control sobre el incinerador y sobre el territorio de una forma más general. De cierta forma, los aspectos sanitarios y técnicos, así como la reglamentación pueden, ser utilizados por los actores para legitimar sus propios requerimientos. Con frecuencia los términos de confrontación en este plano son incoherentes y contradictorios en relación con el nivel funcional; invalidan los resultados de los acuerdos alcanzados en este nivel y ofrecen interpretaciones marcadas por los intereses en juego.

Finalmente, el tercer nivel se refiere a las ventajas políticas relacionadas con la construcción (o no) de la instalación. Se trata

del nivel menos formalizado y explícito. Es el terreno en el que se mueven las relaciones entre las personalidades y sus papeles (en los partidos y en las empresas de gestión que gobiernan el territorio) en las diferentes escalas territoriales que influencian directamente las decisiones tomadas en torno a la cuestión de los residuos. Aquí los residuos representan un instrumento importante para obtener ventajas políticas y para el intercambio y la regulación de funciones políticas (por ejemplo la presencia de empresas públicas de gestión está fuertemente asociada al color político de las administraciones). Por otra parte, este nivel representa la interface entre las escalas de gobierno del territorio, el lenguaje mediante el cual los diferentes actores políticos involucrados por los procesos de decisión se confrontan y disputan "la partida" de los residuos. Se trata de un nivel de confrontación altamente desmaterializado en el que las cuestiones tecnológicas, sanitarias y funcionales son poco consideradas. Será por medio del ámbito político como la escala nacional ejercerá su influencia sobre la local, tanto al seno de las corrientes internas de los partidos de mayoría y de oposición como en términos de producción de reglamentaciones que podrían reabrir el proceso decisional en la localidad.

Referencias bibliográficas

Blengini G. A. y G. Genon (2008), "LCA del sistema integrato dei RSU nella Provincia di Torino. Analisi energetico ambientale con metodologia LCA ed analisi economica dell'attuazione del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti alla luce dei nuovi obiettivi di Raccolta Differenziata introdotti dal D.lgs. 152/06", Informe de investigación, Torino, noviembre.

Provincia di Torino (2011), "Rapporto sullo Stato del Sistema di Gestione dei Rifiuti", Informe de noviembre de 2011, Italia.

Routledge, P. (1996), "Critical geopolitics and terrains of resistance", *Political Geography*, vol. 15, núm. 6/7, pp. 509-531.

7
DEL BLOQUEO DECISIONAL A LA REFORMULACIÓN DEL PROYECTO
EL CASO DE LA PROVINCIA DE GÉNOVA[1]

Gianfranco Pomatto

Los conflictos que tienen como motivo la utilización del territorio se han generalizado en Italia: en 2012, la revisión llevada a cabo por Nimby Forum[2] identificó 354 conflictos en curso, de los cuales poco menos de una tercera parte estaban relacionados con instalaciones para el tratamiento de residuos. A su vez, las comunidades locales tienen una gran capacidad de reacción: se organizan rápidamente en comités de residentes y con frecuencia son capaces de bloquear la realización de las instalaciones durante un largo periodo (Bobbio y Dansero, 2008; Bobbio y Zeppetella, 1999).

En la mayor parte de los casos, la protesta se desata luego de procesos de decisión llevados a cabo sin consulta pública alguna. Las instituciones responden a la protesta con una combinación

[1] Traducido del francés por Vicente Ugalde.

[2] Nimby Forum es un proyecto promovido por la ARIS (Agenzia di Ricerche Informazione e Società), una asociación que desarrolla proyectos de investigación en el ámbito de la comunicación en los sectores del medio ambiente y de la energía, al interior de la cual se ha organizado el Osservatorio Media Permanente que mide anualmente los casos de conflictos NIMBY tratados por 300 diarios, 1 400 periódicos y una centena de sitios de internet. Véase la página de internet. Disponible en <http://www.arisweb.org/i-progetti/nimby-forum>.

variable entre decisiones de autoridad y una apertura parcial a la negociación (Kemp, 1992; Lippi, 2009) que se propone equilibrar la relación entre beneficios difusos y costos concentrados para los residentes (Occhilupo *et al.*, 2011) a través de compensaciones, con frecuencia monetarias (Baffi, 2009).

En menor proporción se presentan los casos en los que las autoridades adoptan un enfoque de concertación (Casini, 2009; Tonetti, 2009) enfatizando la controversia mediante interacciones discursivas y procesos de *problem solving* que involucran las partes en el conflicto (Susskind y Cruikshank, 1987; Roccato *et al.*, 2008).

El caso de las instalaciones para el tratamiento de residuos en la provincia de Génova presenta un doble interés.[3] En primer lugar, reproduce dinámicas de conflictos muy significativas del contexto italiano. Las instituciones públicas adoptan decisiones de autoridad a las que los comités de residentes y las asociaciones de protección del medio ambiente responden por medio de "performances conflictuales" en el territorio, formas de coordinación con los partidos a escala local y con personalidades políticas a escala nacional, lo que da lugar a una situación de bloqueo decisional por varios años.[4] En segundo lugar, el caso genovés presenta también una dinámica innovadora. En la última parte del proceso, el alcalde de Génova adopta una apertura más amplia ante las oposiciones locales y asociaciones ambientalistas, y favorece explícitamente un enfoque inclusivo que conduce a una reformulación importante del proyecto.

La primera parte del presente capítulo relata cronológicamente la evolución de la situación estudiada. Las siguientes secciones proponen una lectura interpretativa de esta situación, poniendo,

[3] La provincia de Génova, con 900 718 habitantes, es la más poblada de las provincias de Liguria, pequeña región situada al noroeste de Italia, entre la región de Piamonte, más vasta, al norte, y el Mediterráneo, al sur. La componen 67 municipios, 60 de los cuales tienen menos de 10 000 habitantes, mientras que la cabecera, la ciudad de Génova, cuenta un poco menos de 608 000 residentes (al 31 de diciembre de 2010).

[4] El sentido de las expresiones *performances conflictuales* y *formas de coordinación* utilizadas aquí son tomadas de Tilly y Tarrow (2007).

respectivamente, el acento sobre los actores y sobre el territorio en las diferentes etapas del proceso, en la combinación conflicto-concertación, privilegiando esta última, así como en los diferentes papeles del recurso al derecho y a las normas. La conclusión presenta una síntesis de las dinámicas que caracterizaron el proceso, identificando los principales factores que lo integraron.[5]

De dos incineradores a un gasificador

En busca de dos sitios para los incineradores (1992-2000)

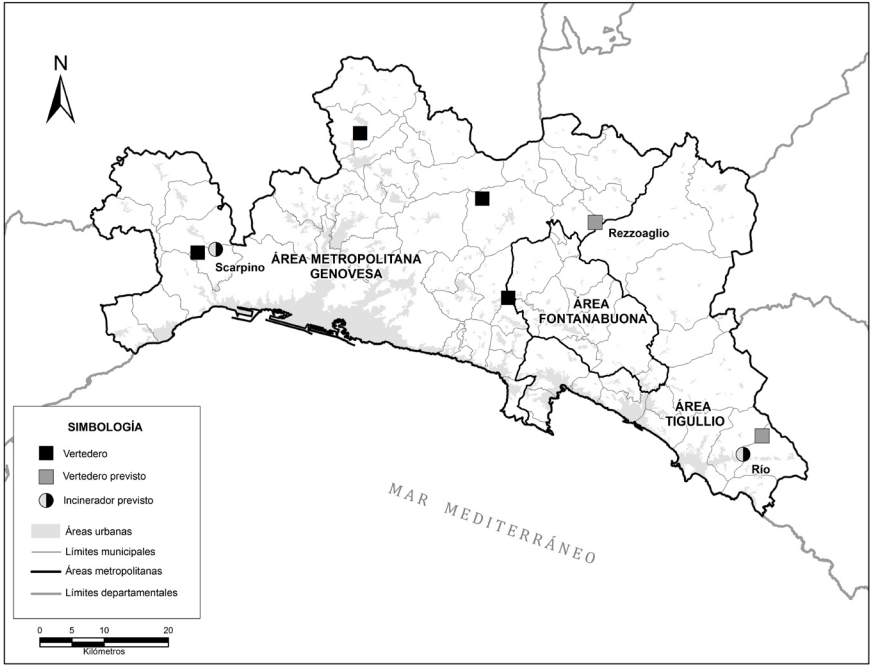
En 1992, la región de Liguria estableció un plan de gestión de residuos (sintéticamente llamado plan 92) con el fin de modificar el sistema vigente, caracterizado por recurrir de manera casi exclusiva a los tiraderos. Como se ve en el mapa 1, este plan divide la provincia en tres sectores: el área metropolitana, que comprende la capital regional y 39 municipios pequeños, el área de Tigullio, que comprende 17 municipios localizados en la parte este de la provincia, y el área de Valle Fontanabuona, que comprende diez municipios situados en la parte interior de la provincia, entre las dos áreas precedentes.

Este plan preveía incorporar a los cuatro tiraderos existentes, dos en el área del Tigullio, y dos nuevas instalaciones de incineración, una en el Tigullio y la otra en la zona metropolitana. El incinerador del área metropolitana debía ser instalado cerca del tiradero existente, Fossa Luea sobre el Monte Scarpino, en el territorio del municipio de Génova.

En 1990, en Borzoli (aldea de la ciudad de Génova, cerca de Scarpino), fue creado un comité de ciudadanos para oponerse a las molestias causadas por el tiradero vecino. También durante este

[5] Para este estudio hemos realizado un análisis de las principales medidas reglamentarias, de 221 artículos de la prensa, así como de entrevistas a profundidad con los principales actores.

Mapa 1. Instalaciones de eliminación existentes y previstas por el plan 92



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en ISTAT, Corine Land Cover, y declaraciones de G. Pomatto.

periodo fue constituida una asociación local en defensa del medio ambiente: Gli Amici del Chiaravagna.[6] Desde el principio, el plan regional es puesto a discusión tanto por el comité como por la asociación ambientalista.

En 1993 ninguna acción derivada del plan regional fue ejecutada. No obstante, en enero de 1994 la cuestión de la gestión de los residuos estuvo nuevamente en el orden del día de las administraciones locales por motivo de la situación de urgencia que se presentó en la provincia de Génova. En el transcurso de los siguientes años se busca, en vano, identificar sitios para los dos incineradores previstos por el plan regional, el del Tigullio y el del área metropolitana de Génova, formulándose para cada uno diferentes hipótesis.

En lo que se refiere a la ciudad de Génova, una nueva propuesta de localización fue revelada al público hacia finales de 1995. Ésta preveía localizar el nuevo incinerador en el puerto de Génova y que una parte de la planta existente fuera transformada para generar energía eléctrica a partir de los residuos por parte de *ENEL* (empresa pública entonces activa en el ámbito de la energía).

Este proyecto conoce su primera acción en julio de 1996 cuando las administraciones locales genovesas (municipio de Génova, provincia de Génova y región de Liguria) firman un protocolo de convenio con *ENEL*. Este convenio fue denunciado por las oposiciones de centro-derecha de las tres administraciones, pero también por un grupo de orientación socialista minoritario al interior de las coaliciones de mayoría de los municipios. El partido ecologista, los Verdes, también participante de la mayoría de centro-izquierda al frente de las tres administraciones, se declara a favor del proyecto y entonces en desacuerdo con las asociaciones ambientalistas más arraigadas en la ciudad (Italia Nostra y Legambiente) y con los comités de ciudadanos.

La presión de los grupos ambientalistas y de los comités de ciudadanos no tarda en hacerse sentir. En septiembre de 1996 militantes de Greenpeace logran, mediante una acción espectacular,

[6] El Chiaravagna es un arroyo que atraviesa Scarpino.

escalar la Lanterna, torre del faro de origen medieval, símbolo de la ciudad, situada en la zona portuaria. La acción de Greenpeace tuvo un fuerte impacto y el grupo interno de las mayorías de centro-izquierda opuesto al proyecto se ve fortalecido. Al pequeño grupo socialista se le unen entonces algunos comunistas y los Verdes.

En cuanto a Scarpino, la presión ejercida por el comité local y por los ecologistas parece dar sus primeros frutos. Así, en marzo de 1996 el consejero regional para el medio ambiente presenta un plan de ordenamiento global. Durante 1997, el plan de ordenamiento anunciado es financiado y las obras inician.

En el Tigullio, en enero de 1996, los 17 municipios asignan a la Universidad de Pisa un estudio técnico con la idea de proponer una localización adecuada para el nuevo incinerador. En abril de 1997 la Universidad concluye su estudio identificando un nuevo sitio para el incinerador del Tigullio: Costello dei Bussi, en el Monte Bracco, el límite entre las localidades de Casarza y Castiglione Chiavarese. Los municipios, en un primer momento, toman posición a favor de esta propuesta. Inmediatamente aparece una oposición por parte de un grupo de habitantes de Sestri Levante, la cual es apoyada en especial por los Verdes del Tigullio, que se movilizan contra el incinerador. Durante los siguientes meses, el mismo consejero regional para el medio ambiente abre un nuevo capítulo del caso al afirmar que la localización del incinerador del Tigullio debía ser completamente reconsiderada.

En noviembre de 1998, la administración de Pericu (alcalde de Génova) presenta al Consejo Municipal una versión revisada del proyecto del incinerador en el puerto. Éste propone una infraestructura de tamaño mucho más modesto, versión que es igualmente objetada por los comités de ciudadanos, los ecologistas y una parte de la coalición conformada por socialistas, comunistas y Verdes que habían apoyado al alcalde.

En ese momento, entre 1998 y 1999, debe mencionarse la intervención del ministro del Medio Ambiente (gobierno de centro-izquierda), Edo Ronchi, también líder de los Verdes. En noviembre de 1998, durante una visita en Liguria, el ministro se expresa de

manera crítica acerca del proyecto de un incinerador en el Tigullio; luego, en octubre de 1999, se posiciona contra el proyecto del incinerador en el puerto.

El 4 de noviembre de 1999, 24 asociaciones organizan en el centro de Génova una manifestación contra el incinerador, en la cual participan alrededor de 300 personas junto a los grupos políticos opuestos al proyecto. Para demostrar sin ambigüedad su oposición, Sandro Biasotti, el candidato de centro-derecha para la presidencia de la región en las elecciones que serían en abril, también se suma al plan.

El 23 de noviembre de 1999, en un clima preelectoral, el consejero regional socialista Morchio anuncia que la región se pronunciará de manera crítica sobre la factibilidad del incinerador en la zona portuaria. En enero de 2000, la oficina de bienes ambientales de Liguria rechaza formalmente el proyecto.

El 16 de abril de 2000, Sandro Biasotti (candidato de centro-derecha) es electo presidente de la región de Liguria con 50.8% de los votos, contra 46% obtenido por el presidente saliente, Giancarlo Mori (centro-izquierda).

La hipótesis de Lumarzo (2000-2002)

A finales de 2000 la atención de la provincia de Génova se orienta hacia Lumarzo, pequeña localidad del área metropolitana de Génova, limítrofe del área de Fontanabuona. Como consecuencia de la difusión de esta información en la prensa, 200 personas firman una petición y crean un comité opositor a la construcción del incinerador.

La idea de construir dos incineradores en la provincia es abandonada en beneficio de un solo establecimiento a escala provincial. Esta nueva propuesta es presentada en el proyecto de plan provincial de gestión de residuos que en junio de 2000 recibe una opinión favorable por parte del Consejo Regional. Se prevé entonces la construcción de un incinerador con capacidad para tratar entre 400

y 500 toneladas diarias (equivalentes entre 150 000 y 180 000 toneladas anuales) de residuos secos, paralelamente al establecimiento de un objetivo mínimo de 35% de colecta selectiva de residuos. Sin embargo, el plan no conlleva la decisión sobre una localización, y reafirma que, en ciertas condiciones, tanto la localidad de Valle delle Ferriere Lumarzo como la zona portuaria de Génova podrían ser sitios apropiados.

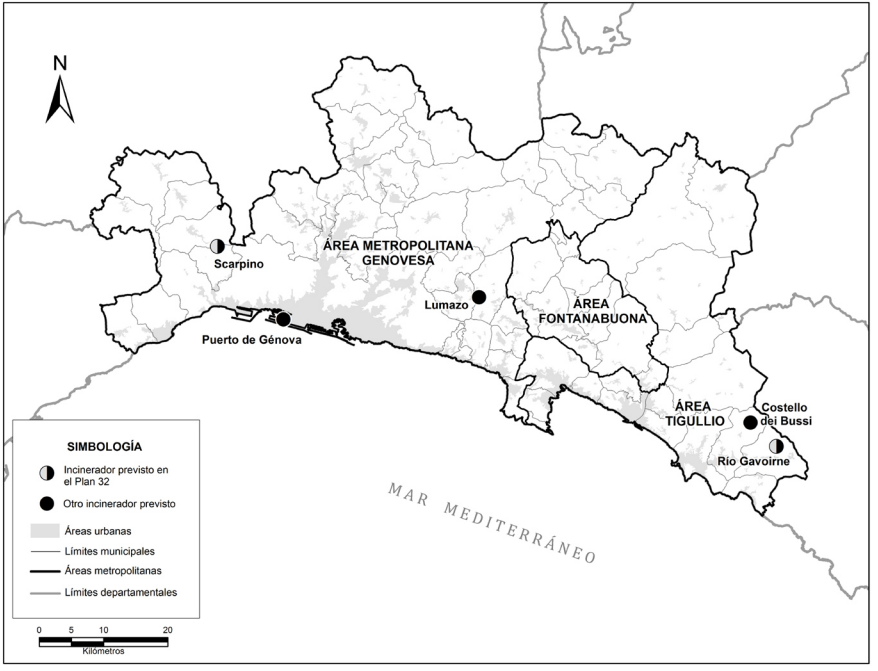
La movilización en Lumarzo no se queda ahí. El 14 de julio de 2001 el comité local antiincinerador, al que desde entonces se adhiere el alcalde (quien había tenido, en un primer momento, una posición favorable a la planta de incineración), organiza una reunión pública en presencia del consejero para el medio ambiente de la provincia de Génova y de todos los alcaldes de la comunidad de Montagne, de la que forma parte Lumarzo (Comunità Montana Fontanabuona): ante un auditorio de varios cientos de asistentes es lanzada una petición contra la construcción de la planta, la cual rápidamente reúne más de 3 000 firmas.

Durante una entrevista realizada el 4 de octubre, el consejero regional para el medio ambiente de centro-derecha en funciones desde 2000 afirmó que el proyecto de la provincia de Génova para establecer un incinerador en Lumarzo presentaba riesgos, y con ello revive la idea de construir una instalación en el área de Scarpino, en Génova. El 13 de octubre, los comités del Valle Fontanabuona se manifiestan en las calles del centro de Génova en una marcha que agrupa a alrededor de 5 000 manifestantes. El 24 de octubre, algunos miembros del comité ocupan la sala del Consejo Regional.

El Consejo Municipal de Lumarzo se expresa formalmente en contra del proyecto del incinerador en la deliberación del 26 de septiembre de 2001.

En este caso también el estudio de impacto ambiental de la región dio una opinión negativa. Así, en diciembre de 2002 el Consejo Regional aprueba una deliberación que toma nota de las evaluaciones negativas de los estudios de impacto ambiental relacionados con el incinerador en el puerto y en Lumarzo, y da a la

Mapa 2. Sitios de incineración: las diferentes localizaciones consideradas entre 1992 y 2002



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en ISTAT, Corine Land Cover, y declaraciones de G. Pomatto.

provincia de Génova un año para definir otro sitio para la localización del incinerador provincial único.

Luego del estancamiento, vuelta a Scarpino (2002-2007)

Entre 2002 y 2005, la cuestión de la localización del incinerador queda abierta. El plan provincial de residuos, adoptado en su versión definitiva en 2003, incluye importantes novedades en lo que se refiere a la definición del problema, pero también respecto al proceso de decisión.

Comparados con el proyecto del plan, aumentan los objetivos mínimos de colecta selectiva los cuales pasan de 35 a 41.5%, así como la cantidad de residuos a incinerar, que alcanza 300 000 toneladas por año, y se prevé, por otra parte, la construcción de seis nuevas plantas de separación y de pre-tratamiento de residuos. En el plan también se prevé que la decisión final sobre la localización de las plantas será confiada a un nuevo organismo intercomunal, el cual habría de entrar en operación en el corto plazo y debería ser la expresión de los 67 municipios integrados en una demarcación de recolección y eliminación de residuos (ATO: Ámbito Territorial Ottimale).

En julio de 2005, la reunión de alcaldes del ATO decide formalmente la ubicación del incinerador en Monte Scarpino en una zona cercana al tiradero actual que, sin embargo, no corresponde al proyecto precedente de Fossa Luea. Como consecuencia de esta decisión, el municipio de Génova organiza un concurso de ideas con el propósito de proponer estudios de factibilidad del incinerador. Este concurso termina en junio de 2006 y una comisión formada por universitarios y técnicos designa al estudio ganador de entre los 14 que se presentaron. Éste propone la construcción de un gran complejo de alrededor de 9 000 m^2 en Monte Scarpino, con capacidad para incinerar 330 000 toneladas anuales de residuos secos y húmedos gracias a la tecnología del *four à grille* (combustión en parrilla).

El 27 de julio de 2006, el Consejo Municipal de Génova aprueba el incinerador en Scarpino en su versión derivada del concurso de ideas, con el voto en contra de una parte de la mayoría y el voto a favor de una parte de la oposición.

De nueva cuenta, el siguiente mes se caracteriza por un importante bloqueo previo a las elecciones municipales previstas para mayo de 2007.

Un nuevo proyecto (2007-2011)

Durante la campaña electoral, los grupos ecologistas (Legambiente, Italia Nostra, y Gli Amici del Chiaravagna) intentan entrar en contacto con los dos principales candidatos, con el propósito de obtener compromisos sobre la colecta selectiva.

El 17 de abril de 2007, el comité de Scarpino organiza una manifestación en el centro de Génova en la que participan 3 000 personas. El candidato a alcalde de centro-derecha Enrico Musso participa en la marcha, pero desmarcándose de las protestas: no se pronuncia ni a favor ni en contra y afirma su voluntad de dejar la decisión a una comisión de técnicos externos a la ciudad. El diálogo iniciado con los ecologistas parece más fructífero con la candidata de centro-izquierda, Marta Vincenzi, presidente de la provincia de Génova entre 1993 y 2001. En efecto, pocos días después de la manifestación, Marta Vincenzi hace hincapié en el aumento de la colecta selectiva como prioridad, y considera el recurso a una tecnología de tratamiento final de los residuos diferente a la incineración. Como estaba previsto, Marta Vincenzi gana las elecciones municipales del 27 y 28 de mayo, con 51.2% de los votos.

En enero de 2008, el Consejo Municipal aprueba un texto de orientación que define como prioridad el aumento de la colecta selectiva para alcanzar al menos 65%, conformidad con las recomendaciones de la última legislación nacional en la materia. Esto se inscribe en la prolongación de la experiencia de la colecta según la modalidad *puerta a puerta,* en dos partes de la ciudad: el barrio

de Pontedecimo, ya identificado por la AMIU (empresa encargada de la gestión de los residuos), y una parte del territorio de Sestri Ponente, en acuerdo con los ecologistas. Para definir las modalidades de acción de este experimento de colecta selectiva y seguir las tendencias, se pone en marcha un comité que reagrupa no sólo representantes de la ciudad de Génova sino también de la AMIU y de grupos ecologistas involucrados en la iniciativa.

En paralelo, la *AMIU* lanza un programa de restructuración interna que busca adaptar su propia organización a un nuevo modelo de colecta selectiva *puerta a puerta*. En esto también participa un experto de la oficina del Consejo: AMIU recurre a los servicios de un consultor en materia de colecta selectiva: un empleado de la oficina del Consejo en Medio Ambiente, conocido por ese proyecto. Este consultor había renunciado a la oficina del Consejo y fue contratado como consultor en AMIU para introducir el tema de la colecta selectiva (A. B., Italia Nostra). El municipio, sin embargo, no abandona el proyecto de una planta de tratamiento de residuos al calor, aun si esto sólo concierne a una pequeña cantidad de residuos.

En octubre de 2008, el consejo asigna a una comisión técnica (constituida *ad hoc*) la elaboración de un nuevo estudio que comparara las diferentes soluciones tecnológicas para la instalación, prestándole especial atención a la seguridad, al impacto ambiental y a la confiabilidad técnica. Esta comisión, integrada por expertos y dirigentes de la región, de la provincia, del municipio y de la Universidad de Génova, con distintas opiniones respecto de un incinerador de gran dimensión con una tecnología clásica, trabaja gratuitamente durante seis meses, examinando las diversas soluciones técnicas, incluso de experiencias internacionales, para este tipo de instalación.

En mayo de 2009 la comisión presenta su informe final. Propone elegir tres tecnologías diferentes de tratamiento térmico de residuos (incineración de parrilla, incineración de lecho fluidizado, y gasificación a fusión directa). Cada una de éstas presenta rendimientos diferentes respecto a un conjunto de parámetros que la

comisión explica en detalle. Esas tecnologías son, sin embargo, consideradas débiles y económicamente sustentables, incluso considerando una reducción progresiva del material a tratar en la perspectiva del aumento de la colecta selectiva. Por otra parte, todas las soluciones prevén la separación de los residuos biodegradables y de los residuos sólidos: una sección específica del sistema dedicada a la digestión anaeróbica y a la producción de biogás, y una sección "seca" para la incineración final. La cantidad de residuos sólidos tratados anualmente se estima en todos los casos entre un mínimo de 160 000 toneladas anuales (correspondientes a una colecta selectiva de 65%) y un máximo de 260 000 (correspondientes a una colecta selectiva de 45 por ciento).

En julio de 2009, el Consejo Municipal de Génova recibe las indicaciones de la comisión a favor de tecnologías de gasificación y asigna a la AMIU la responsabilidad de la concepción preliminar de la instalación. La idea de la administración municipal es, de entrada, proceder a la construcción de la parte destinada a la producción de biogás y, posteriormente, continuar las obras de la planta de tratamiento térmico.

El 20 de julio de 2011 es abierto el *by-pass* de Borzoli (cuya construcción había iniciado en 2009), una carretera de dos vías de alrededor de 1.5 km, de uso exclusivo para los camiones que transportan los residuos hacia el tiradero de Scarpino. Después de esto, se reduce en más de dos terceras partes el número de habitantes que residen en el vecindario inmediato al trayecto de los tráileres.

Dos grandes fases

El proceso descrito arriba puede ser presentado brevemente en dos grandes etapas. La primera fase, muy larga, se desarrolla entre 1993 y 2007, en ella la materia del litigio evoluciona con el transcurso de los años. Hasta el año 2000 la controversia se centra en la construcción de dos incineradores, luego en una sola instalación a escala provincial, aunque en ambos casos el asunto principal fue la

localización. Sucesivamente, y en vano, son consideradas cinco localizaciones: dos en el Tigullio (Rio Gavornie y Costello dei Bussi), dos en la ciudad de Génova (la zona portuaria y Scarpino) y una en la pequeña localidad del área metropolitana (Lumarzo). Al interior de estos debates la referencia a los impactos territoriales fue primordial.

Tras revisar brevemente los argumentos utilizados respecto a la localización del incinerador en la zona portuaria, puede observarse cómo la coalición de los "a favor" (que en un primer momento incluyen a los Verdes) se focaliza en el mejoramiento del impacto ambiental que la nueva instalación tendrá sobre el territorio al remplazar una central eléctrica obsoleta aún en funcionamiento y al permitir el cierre de tiraderos.

Las administraciones que apoyan el proyecto explican las resistencias a las que se ven confrontados por una falta de conocimiento sobre las ventajas ambientales que se obtendrían, y en este contexto, en una tentativa de fortalecer su posición, tienden a negar públicamente todo impacto negativo de la instalación

La coalición de oponentes al proyecto logra, sin embargo, argumentar eficazmente sobre los eventuales efectos contaminantes de la instalación, recurriendo a una amplia gama de opiniones técnicas y a comparaciones internacionales.

La eficacia de la campaña ambientalista se aprecia en los argumentos, algunos de los cuales serán adoptados más adelante por la coalición de los "a favor", que tienden a enfatizar la disminución de emisiones más que la exclusión de cualquier contaminación e introducen en el debate otras variables en condición de tener alguna influencia en el territorio y no sólo en el medio ambiente, por ejemplo la cuestión del empleo.[7]

En los tres sitios al exterior de Génova la coalición opositora al proyecto tiende a asociar la denuncia de los efectos contaminan-

[7] "Está confirmado que "el conocimiento experto tiene un efecto sobre el estatus político de las controversias, las trayectorias de legitimación y de deslegitimación de 'claims' y 'claims markers'" (Pellizzoni, 2011: 319).

tes de la instalación con la necesidad de defender un territorio que, contrariamente al medio urbano, se caracteriza por elementos naturales de gran interés. Las regiones periféricas, por otro lado, esgrimen otro argumento: la relación entre la carga de los residuos (y de su eliminación) y la zona urbana, que es su mayor productor, es decir la capital.

En otros términos, el largo periodo entre 1993 y 2007 presenta exactamente los criterios típicos de conflictos ambientales asociados a un fuerte arraigo territorial de la protesta. Los actores que participan son muy numerosos y establecen progresivamente alianzas cambiantes y formas de coordinación frecuentemente transversales, con el gobierno y con los partidos políticos.[8]

Si hasta 1996 sólo el pequeño y poco influyente componente socialista de la mayoría de centro-izquierda a la cabeza del municipio y de la provincia de Génova (además de la región de Liguria) se opone a la construcción de incineradores, el activismo de grupos ambientalistas (gracias al éxito de la acción espectacular de la escalada de la torre Lanterna) y sus estrechas relaciones con los comités de ciudadanos llevan a los Verdes y al componente comunista a adherir la coalición anti-incineradores. Por su parte, la oposición de centro-derecha tiene posiciones progresivamente más explícitas para oponerse a los proyectos, desencadenando una especie de competencia con los miembros de la mayoría de centro-izquierda, críticos frente a la línea oficial secundada por la mayoría que ellos apoyan.

Esta dinámica es particularmente evidente durante los dos años que preceden las elecciones regionales de 2000 que llevará a la coalición de centro-derecha a la cabeza de la región (por primera vez y por un solo mandato). Los Verdes actúan en el ámbito

[8] Se trata de características puestas en evidencia por numerosos estudios llevados a cabo en diferentes contextos nacionales: Susskind y Cruikshank (1987), Brion (1991), Gerrard (1996), Munton (1996) en Estados Unidos; Kemp (1992) en Gran Bretaña; Rabe (1994) en Canadá y en Estados Unidos; Seeliger (1996) en Alemania; Lesbirel (1998) en Japón; Huitema (2002) en Gran Bretaña, Holanda y Canadá; Bobbio (1999); y Bobbio y Dansero (2008) en Italia.

local, pero también en el nacional: el ministro verde encargado del Medio Ambiente se expresa en términos explícitamente críticos tanto frente al incinerador del Tigullio como fuente al de la zona portuaria. El componente socialista de la mayoría tiene un papel más importante en la región: Fabio Morchio, consejero encargado de la planificación urbana, en coordinación con los Verdes y para enfrentar la situación de clara oposición a la planta que se desarrolló durante la campaña electoral de Sandro Biassotti (candidato de centro-derecha a la presidencia de la región), anuncia el rechazo del proyecto del incinerador en la zona portuaria.

Este tipo de coalición vasta y articulada que directa o indirectamente incluye asociaciones ecologistas, comités de ciudadanos, un componente significativo, aunque minoritario de centro-izquierda y la coalición de centro-derecha, se presenta de nuevo en el caso de Lumarzo, incluso cuando la centro-derecha es la que está a la cabeza de la región y la que, mediante su consejero regional encargado del Medio Ambiente, ratifica el abandono de esta misma hipótesis y reconsidera a Scarpino. Esta zona es poco habitada, pero resulta afectada por el tiradero y los problemas que se relacionan con éste, ya sea desde el punto de vista ambiental (con el problema de contaminación del arroyo Chiaravagna) o el de los problemas que importan a los residentes (a causa de la ausencia de viabilidad útil).

Como lo demuestra el voto "transversal" en el Consejo Municipal de Génova del 27 de julio de 2006 a propósito del proyecto iniciado entre 2005 y 2006 de un gran incinerador en Scarpino, las coaliciones se reconstituyen: los componentes más importantes de la mayoría de centro-izquierda (siempre favorables a la construcción de las instalaciones) se unen a una gran parte de la oposición de centro-derecha.

El mandato municipal está, sin embargo, próximo a su fin, y las elecciones de 2007 son ganadas por un miembro de la coalición centro-izquierda, Marta Vincenzi, previamente escogida, con sorpresa, en las elecciones primarias contra un candidato más experimentado y en continuidad con el equipo precedente. La apertura

de la campaña electoral al mundo ecológico desemboca en una segunda fase caracterizada por un cambio significativo de escenario.

El aplazamiento del proyecto de construcción del incinerador promovido por el nuevo equipo municipal de Génova (ya previsto por el sistema administrativo precedente, sin poner a discusión ni su localización ni su necesidad, la cual para entonces parece inobjetable) abre un espacio útil para promover un nuevo clima y un mejor diálogo entre los responsables políticos y ciertos actores del frente de opositores.

Entre conflicto y concertación

En este nuevo marco, tres decisiones y medidas adoptadas a iniciativa del municipio de Génova tienen efectos significativos: el lanzamiento de un nuevo sistema de colecta selectiva en colaboración con ciertos grupos ecologistas, la instauración de una comisión técnica sobre la planta de tratamiento de residuos y la puesta en marcha de una vialidad dedicada al tiradero de Scarpino.

El nuevo sistema *puerta a puerta* condujo a un incremento importante de la separación en un tiempo relativamente corto. De 2008 a 2010, la separación de residuos alcanzó un porcentaje entre 45 y 50% en dos barrios experimentales, y pasó de 20.9 a 27.4% en la ciudad.[9] Esta experiencia hace creíble la posibilidad de un aumento significativo para la ciudad en su conjunto, con la generalización de la nueva organización del servicio.

Por su parte, la comisión técnica abrió la vía para una revisión del proyecto. En su versión precedente, estaba prevista la construcción de un incinerador con una tecnología clásica (combustión de parrilla) capaz de tratar grandes cantidades de residuos en la medida en que la colecta selectiva, aún en aumento, se estabilizara en alrededor de 40%. En la nueva fórmula, el sistema se divide en

[9] Región Liguria, Servicio ambiental. Disponible en <http://www.cartogrfiar.regione.liguria.it/SiraRifiutiPubb_ 2005/Fruizione.asp>.

tres secciones: la primera se ocupa de la separación de residuos; la segunda, del tratamiento de lo biodegradable con el fin de generar biogás que pueda a su vez generar electricidad; la tercera, constituida por una planta de tratamiento térmico de residuos, destinada a tratar una parte más pequeña de residuos mediante gasificación, una tecnología menos contaminante en comparación con el incinerador más tradicional, en combinación con una colecta selectiva en condición de alcanzar 65% en la ciudad. Globalmente, la reducción de la materia a incinerar y la adopción de la gasificación comprenden de manera evidente una reducción de impactos ambientales asociados al tratamiento de residuos, como lo testimonia Solari Mauro, ingeniero, quien desde siempre se ha opuesto al recurso de un incinerador y que a título individual formó parte de la comisión conformada como consecuencia de los consejos de las asociaciones ecologistas:

> En la comisión, fui designado en tanto que técnico apreciado al menos por una parte del mundo ambiental, me refiero a Legambiente, Italia Nostra y Amici del Chiaravagna […] Durante los años 1990, estuve en la comisión de estudio de impacto regional como representante de las asociaciones ecologistas […] Mi interés era hacer pasar el proyecto menos contaminante posible […] El gasificador, que trata menos de una tercera parte de la capacidad de la instalación precedente, tendría emisiones de dioxina que representan una décima parte de los límites de la ley; por otro lado, si el incinerador produce 30% de cenizas respecto de la cantidad tratada, la gasificación, en cuanto a ella, no genera cenizas, el residuo que genera es un óxido inerte, una especie de piedra de lava [M. S., miembro de la comisión técnica].

Las obras de vialidad para el transporte hacia el tiradero, concluidas en julio de 2011, constituyen otra innovación de esos últimos años que, sumadas a las intervenciones de canalización y tratamiento de lixiviados del tiradero terminados gracias al financiamiento del Ministerio del Medio Ambiente en 1997, contribuye a reducir los efectos negativos para la población y el territorio próximo a Scarpino.

El cambio de municipio de Génova en 2007 ciertamente desempeñó un papel muy importante en cuanto a los cambios mencionados. Como se señaló anteriormente, el nuevo municipio dirigido por la alcaldesa Vincenzi estableció, de hecho, un diálogo con el mundo ecológico genovés más bien inhabitual respecto a la conducta normalmente observada por el partido mayoritario (el Partito Democratico). Se trata de una nueva orientación que es evidentemente considerada como significativa y valorada positivamente por las asociaciones ecologistas que, mediante los experimentos de la colecta *puerta a puerta*, tuvieron por primera vez la posibilidad de esbozar una relación de cooperación, al menos parcialmente, con la empresa que se encarga de la gestión de los residuos:

> Nuestra colaboración como asociación comenzó con Vincenzi, quien nos dio la oportunidad de hablar por primera vez con la AMIU […]. De entrada, la AMIU hacía oídos sordos, la única solución era el mega-incinerador [F. M. Legambiente].

Sin embargo, los cambios ocurridos en la política municipal no son suficientes para explicar las novedades. Otras dos cuestiones son esenciales y se refieren a la sustentabilidad económica y organizacional del servicio de colecta y de eliminación en su conjunto. A este respecto, conviene hacer un breve análisis de las dinámicas económicas y de la organización de la empresa encargada de ese servicio.

Para el AMIU, un nivel moderado de selección y la disponibilidad de una planta de incineración de gran dimensión constituyen una mezcla de "economía-gestión" más inmediatamente apreciable. En términos económicos, en efecto, la planta de incineración está generalmente asociada a una importante fuente de ingresos constantes en el tiempo. La separación de residuos, por el contrario, se acompaña de una rentabilidad económica mucho más incierta que se asocia a la capacidad de desarrollar un mercado de materiales reciclados que por el momento parece más débil.

Desde el punto de vista de la organización, un sistema basado en la colecta selectiva con niveles elevados supone igualmente la redefinición de la misión y de las responsabilidades de la empresa para hacer frente a problemas importantes.

Actualmente, por ejemplo, una gran parte de los empleados está constituida por choferes de tráileres adaptados para la separación (con destino al tiradero o al incinerador, poco importa), pero ciertamente no para una colecta selectiva *puerta a puerta*. Sus reconversiones encuentran inevitablemente resistencias personales y sindicales, pero también dificultades para llevarse a cabo en el corto plazo.

La viabilidad económica de la planta de tratamiento de residuos en su última configuración está asociada a una revisión realizada mientras tanto en la legislación nacional[10] que reglamenta el reconocimiento de primas para la realización de centrales para la producción de energía a partir de fuentes alternativas o asimiladas (CIP6). Desde 2007 esas primas no pueden ser atribuidas, como antes, a estaciones de incineración, contrariamente a las instalaciones en condiciones de producir biogás para las cuales se mantienen:

> La AMIU tenía enormes dificultades para cambiar. Faltó tiempo para convencerlos de que la nueva instalación tenía también una viabilidad económica […] ayudó mucho el hecho de que desde 2007 no hay el CIP6 para los incineradores, la ayuda financiera pública […] sin eso, no sé si hubiéramos encontrado el equilibrio (C. S., consejero municipal de Génova); la disponibilidad de la AMIU a renunciar al gran incinerador debe relacionarse en parte a la fuerte oposición de la población y en parte a un aspecto económico: la abolición de CIP6 condujo a una reducción drástica del papel de los incineradores [M. S., miembro de la comisión técnica].

[10] Cf. art. 1, comma 1 117, Legge 27 dicembre 2006, núm. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Ley de Finanzas, 2007). El párrafo 117 indica: "A partir de la entrada en vigor de la presente ley, los financiamientos y las primas públicas de competencia del Estado destinadas a la promoción de fuentes renovables para la producción de energía eléctrica son concesibles exclusivamente para la producción de energía eléctrica producida a partir de fuentes de energía renovables […]".

La utilización del derecho

Al concentrarse en los actos que tienen fuerza de ley y que afectaron directa o indirectamente el caso, se observa claramente un marco "intergubernamental", es decir, un marco dentro del cual interactúan diferentes niveles de gobierno, no sólo en el plano informal de las negociaciones políticas, sino también en el del derecho formal, sin que ninguno de éstos tuviera un poder de decisión definitivo o un derecho de veto.[11]

Entre 1992 y 2011 se sucedieron dos planes regionales de residuos y dos versiones ligeramente diferentes del plan provincial, sin que ninguno de ellos desembocara en una decisión sobre la construcción de una o varias instalaciones. El plan 92 preveía dos sitios precisos para los dos incineradores (Scarpino y Rio Gavornie) que son abandonados durante la primera fase de esta situación, incluso antes de que los estudios fueran realizados. El plan regional 2000 se limitaba a identificar los tipos de instalación a construir sobre una base decenal, pidiendo a la provincia y a los municipios indicar la localización específica a partir de ciertos criterios. El plan provincial que sigue ofrece una fotografía sensiblemente estática de la situación, y continúa imaginando la localización del incinerador único en dos sitios (Lumarzo o la zona portuaria) que, sin embargo, aparecen superados en el debate público, aunque formalmente no estuvieran excluidos.

En otros términos, el carácter operacional de los actos de planificación regional y provincial parece débil, tanto en lo que se refiere a las previsiones más detalladas y más puntuales (plan 92) como cuando adoptan una estructura de programación más amplia (plan regional de 2000) o cuando buscan reformular hipótesis de

[11] Un marco decisional multinivel es una condición muy expandida de las políticas públicas contemporáneas en muy diversos sectores de intervención, y se acompañan del aumento en la complejidad decisional (Bobbio, 1996; Dente, 2011).

localización que en el nivel político parecen tener un consenso limitado (plan provincial de 2003).[12]

En los ámbitos municipal e intercomunal (nivel ATO), los actos jurídicos son también numerosos y comprenden al mismo tiempo deliberaciones de los consejos y de las asambleas de representantes populares. En particular se pueden distinguir tres tipos:

- Los actos que se limitan a ratificar formalmente las previsiones de los planes de encuadre superior.[13]
- Los actos que formalizan decisiones, frutos de un acuerdo político más o menos temporal.[14]
- Los actos que, por el contrario, se contraponen a los proyectos de localización, traduciendo en lenguaje jurídico la oposición de carácter político. Es el caso, por ejemplo, de la modificación de la utilización prevista por la planificación local de la zona eventualmente destinada a la construcción del incinerador de parte del municipio de Lumarzo.[15]

El gobierno, a escala nacional, además de las posiciones políticas del ministro verde del Medio Ambiente que contribuyeron al abandono del incinerador tanto en el Tigullio como en la zona

[12] La capacidad limitada de los instrumentos de planificación para traducirse en actos concretos cuando su ejecución depende de la interacción de varios actores ha sido estudiada particularmente por Pressman y Wildavsky (1973).

[13] Cf. el ejemplo de la decisión núm. 2 del 3 de diciembre de 2004 de la conferencia de alcaldes del ATO genovés, reconocido a su vez por la determinación de la dirección de la provincia de Génova núm. 228/2004. La decisión en cuestión se apropia el contenido del plan provincial de 2003.

[14] Cf. El ejemplo de la deliberación del Consejo Municipal de Génova núm. 69/2006, que aprueba la decisión del Consejo Pericu a favor del gran incinerador en Scarpino o de la decisión del Consejo Municipal de Génova núm. 8 del 24 de enero de 2008, aprobada por el Consejo Municipal del 29 de enero de 2008 y por la conferencia de alcaldes ATO el 15 de septiembre de 2009, relacionada con la nueva línea en el ámbito de la política de residuos adoptada por el equipo de Vincenzi.

[15] Cf. plan director del municipio de Lumarzo, DPGR núm. 113 del 18 de julio de 2002, modificado según las indicaciones contenidas en la deliberación del Consejo Municipal del 26 de septiembre de 2001.

portuaria, participa en la historia en tres ocasiones: el financiamiento de obras de bonificación y recalificación de la zona de Scarpino, la previsión de un vasto ámbito de gestión supramunicipal que abre la vía a la identificación de un incinerador provincial único, y la abolición de las primas para la incineración.[16] En cada caso se trata de intervenciones exteriores al sistema local que condicionan de manera significativa las posibilidades de los actores, que tienen como consecuencia la disminución de los impactos negativos del tiradero para los residentes y la rentabilidad económica de la incineración para los responsables de la gestión —y la arena de discusión sigue siendo la misma (aunque se amplió en la segunda fase al ámbito provincial).

Asimismo, existe otra forma de utilización del derecho: el recurso o, incluso, la simple amenaza de recurrir a una acción judicial que aun si no conduce en ningún caso a resultados significativos, claramente desempeña una función de presión para quienes la ejercen. Éste es un instrumento empleado por el comité Scarpino en 1996:

> Tres demandas contra el tiradero de Scarpino […]. Los destinatarios son el Tribunal de Cuentas, la Procuraduría y el Tribunal de primera instancia […]. En noviembre, algunos representantes de los comités efectuaron un análisis del lugar en Scarpino y tomaron algunas muestras de lixiviados que salían de una fisura del depósito de decantación: "Mandamos examinar el contenido en los laboratorios del USL y se reveló la presencia de metales en porcentajes muy altos […] y solicitamos que el juez verificara si no hay violación de la ley" (La Stampa, 1996).

Este mismo instrumento será utilizado quince años más tarde por el presidente de la Provincia de Génova frente al líder del comité Scarpino, Felice Airoldi:

[16] Las medidas mencionadas son respectivamente el decreto de financiamiento del Ministerio del Medio Ambiente de 1997, el decreto legislativo de reforma sobre la política de residuos 267/2000, y la Ley de Finanzas 2007.

> El Presidente de la Provincia Alessandro Repetto interpone demanda contra Felice Airoldi […] quien en un video subido en youtube hace un mes afirma que el mismo Repetto vendió terrenos de su propiedad para aumentar el espacio del tiradero y tener lugar para el equipo de gasificación [Il Secolo XIX, 2011].

Tampoco falta un ejemplo de recurso a la justicia en términos de negociación que involucre dos niveles de gobierno (municipio de Tigullio, Chiavari y la provincia de Génova):

> A medida que los días pasan, se acentúa la urgencia del tiradero en el Levant […]. En las próximas horas, el alcalde de Chiavari Agostino interpondrá una demanda en contra de los Presidentes de la Región de Liguria de la Provincia de Génova […] para verificar si hay elementos de una eventual omisión de actos y de violación a la ley Merli por parte de las dos instituciones […]. Agostino explicó que Chiavari sólo podrá resistir algunos días […]. "Demandamos que la Región imponga la decisión de Rio Gavornie como sitio para construir un incinerador y el tiradero para el Levant como está previsto en el plan de tiraderos" [La Stampa, 1994: 37].

Conclusión

El análisis del caso genovés muestra cómo, durante el largo y complejo proceso que vio alternar fases de conflicto, de estancamiento y de concertación, se fueron abriendo parcialmente dos ventanas de oportunidad para la implementación de decisiones. Concentrándose en los factores clave que más cambiaron, se puede notar que éstos pueden ser analizados a partir del múltiple *stream approach* propuesto por Kingdon (1984): la apertura de una ventana de oportunidad política se asocia al encuentro entre un problema objeto de atención pública (flujo de problemas), una solución ya disponible (flujo de soluciones) y un nivel suficiente de consenso en torno a esta solución (flujo de la política).

La situación de urgencia de 1994 dio lugar a una focalización inédita en la opinión pública sobre la cuestión de los residuos,

inaugurando así un ciclo de atención (Downs, 1972) que, para la gran atención consagrada a la cuestión por los medios locales en los años sucesivos, probablemente no volvió a presentarse a niveles de *pre-urgencia*.

En lo que se refiere a la dimensión de la política, los factores clave tienen que ver con la capacidad de las coaliciones que se enfrentan para utilizar formas eficaces de movilización y establecer amplias alianzas que potencialmente podrían, si no invertir las decisiones, al menos bloquearlas o postergarlas *sine die*. La percepción generalizada de los riesgos ambientales y sanitarios de la población, así como la existencia de precedentes y de externalizaciones negativas (como el tiradero de Scarpino), se revelan desde esta perspectiva como importantes recursos a disposición de la coalición opuesta a las plantas.

Las soluciones específicas están especialmente influidas por otros dos conjuntos de factores: factores económicos y factores organizacionales que afectan las posibilidades reales de sustentabilidad y factibilidad de las opciones en cuestión. Si se adopta esta perspectiva, se puede señalar cómo durante la primera etapa el proyecto que, inicialmente implicaba dos incineradores y luego sólo uno, podría ser considerado como viable desde el punto de vista económico y organizacional, ya que la ley entonces vigente garantizaba importantes primas para ese tipo de instalaciones cuya realización no requería transformaciones organizacionales de la empresa que se encarga de la gestión de los residuos.

Sin embargo, es en el nivel político donde las diferentes hipótesis son finalmente abandonadas. Hasta 2005, la coalición opositora a las instalaciones domina con el argumento, por una parte, de la identificación de molestias actuales o potenciales, de las cuales los comités se constituyen en voceros, y, por otra parte, de su capacidad para construir formas de coordinación transversal a los diferentes niveles de gobierno y a los diferentes partidos políticos. Cuando en 2006 esta coalición se deshace, se forma otra, también transversal, que apoya el proyecto de un gran incinerador en Scarpino. Parece entonces abrirse una primera ventana de opor-

tunidades a favor del proyecto, la cual se cierra rápidamente al momento de las elecciones municipales de 2007 que determinan un cambio de rumbo significativo en la administración municipal de Génova.

Con las elecciones de 2007 inicia una segunda etapa durante la cual se llevan a cabo importantes cambios políticos, económicos (interés) y organizacionales (factibilidad). En el frente *político* se registra un diálogo sin precedentes entre la administración municipal y los ecologistas, que conduce a un experimento en la colecta selectiva de acuerdo a un nuevo modo que aporta resultados tangibles, mientras que la implantación progresiva de intervenciones destinadas a disminuir los impactos negativos en el territorio (vialidad específica y sistemas de gestión de lixiviados) favorece un clima de mayor confianza en las instituciones públicas. En el plano *organizacional*, se inicia un proceso de reorganización de la empresa que se encarga de la gestión de los residuos, la cual tiene como propósito institucionalizar un nuevo dispositivo de colecta más acorde con el objetivo de selección de proporciones cada vez más importantes. A nivel *económico*, se establece una modificación normativa de marco reglamentario que vuelve económicamente menos atractiva la planta de incineración clásica.

Se trata, en resumen, de un escenario en el que tanto los factores políticos como los factores económicos y organizacionales convergen para hacer posible la elaboración de un nuevo proyecto que se concreta en el marco de la comisión técnica patrocinada por el municipio y en la que participan, a título personal, los miembros de grupos ecologistas, de la empresa encargada de la gestión de los residuos y del propio municipio.

La percepción de la administración municipal es que las oposiciones disminuyeron claramente: "Si antes los opositores eran 100, ahora son 25 y esos 25 de todas formas reconocen interiormente que hubo un cambio" [C. S., consejero municipal de Génova]. Los mismos actores consideran que eso parece un buen augurio para la factibilidad de la planta. Sin embargo, el conflicto entre las administraciones públicas y, en particular, el municipio de Génova

con los comités de ciudadanos y las asociaciones ecologistas, aunque se atenuó no podría considerarse resuelto.

Entre los actores que estos últimos años establecieron una gran colaboración, quedan diferencias en su visión sobre la política de residuos que son muy difíciles de salvar desde el punto de vista de la estrategia. La administración municipal considera realista que, al extenderse a todo el territorio urbano, la colecta selectiva (según un procedimiento de *puerta a puerta*) pueda llegar a un rango de entre 45 y 65%. E incluso si ese umbral resulta superado, el equipo de gasificación no sería superfluo, pues sería alimentado directamente del material almacenado en el tiradero, lo que contribuiría a su bonificación.

Para los ecologistas, la planta de incineración, a pesar de haber sido revisada y reducida en tamaño, continúa como un objeto a combatir con la convicción de que un nivel elevado de colecta selectiva la volvería inútil: "Nuestra idea es que si alcanzamos 60-70% de selección, el incinerador deja de servir" [A. B. Italia Nostra].

Las diferentes visiones estratégicas sobre el ciclo de los residuos llevaron igualmente a las asociaciones a rechazar la propuesta de la administración hecha en 2010, de transformar la "Oficina de seguimiento" del experimento de *puerta a puerta* en una "Oficina de concertación permanente".

Las asociaciones tomaron asimismo un tono crítico sobre las modalidades adoptadas para la implementación del proyecto en los dos barrios:

> Algunas cosas previstas por el proyecto no fueron realizadas: el puerta a puerta fue falsamente ejecutado, se creó una colecta de proximidad, pero no una colecta a domicilio […]. Los basureros de algunos edificios tienen grandes cantidades de basura, hasta 15 a 20 basureros y la gente se queja […]. AMIU no cree en la colecta a domicilio y dice que los costos aumentarán, pero hasta que se llegue al 45%, los costos siguen siendo exorbitantes, es al pasar 45% que el costo disminuye […] [A. B., Italia Nostra].

> Recientemente hay acusaciones contra la administración en las que el elemento dominante es el hecho de que ésta no cree verdaderamente en el puerta a puerta […]. La idea de la administración es hacer lo mejor posible con el puerta a puerta, en donde hay espacios para hacerlo, pero en la mayor parte del territorio, ahí en donde no hay espacio, poner muchos contenedores […]. Ahí en donde había selección, hay estaciones con contenedores para vidrio, para papel, para residuos biodegradables: es la idea del oasis ecológico, es la recomendación que la administración da a la AMIU, cuando en un principio estaba el cesto cerca de la casa, luego el plástico a 200 metros, etc., y no había integración entre el plástico y las latas [PLS, dirigente en el municipio de Génova].

El comité de ciudadanos de la zona de Scarpino mantiene en su oposición al equipo de gasificación, incluso cuando está asociado a una nueva instalación para producir biogás. Se trata, en todo caso, de una posición articulada que no es completamente antagonista. En efecto, ellos le reconocen a la administración municipal ciertos aspectos positivos en relación con la construcción de la vialidad que lleva al tiradero, y no se identifican con las posiciones ambientalistas más radicales:

> Somos acusados de actitudes ladinas porque negociamos con la administración para que se nos construya un techo en la escuela: ¿qué hay de malo en eso? Nuestros hijos van a esa escuela […]. Hay que ser realista, la AMIU debe ganar. Lo que hay que hacer es sentarse en la mesa con ellos y ver las cartas […]. Para eso, estamos a favor del digestor, pues el biogás puede ser un beneficio para la AMIU y entonces, puede ser que el equipo de gasificación deje de ser necesario […]. La idea planteada por el Rete Rifiuti Zero no es creíble, lo biodegradable debe en cierta forma ser estabilizado: proponer cosas imposibles le quita toda credibilidad al conjunto de la estrategia [F. A., comité de Scarpino].

En fin, la etapa iniciada en 2007 abrió una segunda ventana de oportunidad que se caracteriza por el debilitamiento de los conflictos y por una especie de "desmenuzamiento" de la coalición de

opositores que, en ese momento, parece menos unánime en su oposición hacia las instituciones locales.

El comportamiento adoptado por el municipio de Génova para favorecer la apertura tomó la forma de una combinación entre la negociación encaminada a reducir las externalidades negativas para los residentes; luego la concertación adoptó la forma de una deliberación al seno de una comisión técnica,[17] lo cual condujo a la reformulación del proyecto. Por último, se tomó una decisión final por parte de las entidades competentes.

Hoy en día (junio de 2013), la puesta en marcha efectiva de las dos secciones del sistema (separación y selección de residuos, y generación de biogás) parece muy probable. La construcción del tercer componente, la planta de tratamiento térmico, sigue sin embargo siendo incierta: la nueva administración municipal de centro-izquierda encabezada por Marco Doria, quien reemplazó a Marta Vincenzi en mayo de 2012 luego de las elecciones, continúa el diálogo con los grupos ambientalistas y con los comités de vecinos, y decidió aplazar para la próxima legislatura la concepción definitiva del proyecto. Su instauración será entonces aún muy tardada y estará sometida a numerosos factores (políticos, económicos, organizacionales) que podrán influir y ayudar a cerrar la ventana de la oportunidad, posiblemente por mucho tiempo.

Referencias bibliográficas

Baffi, E. (2009), "Il problema delle noxious facility e le misure compensative", en A. Macchiati y G. Napolitano (coords.), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bolonia, Il Mulino, pp. 115-138.

Bobbio, L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milán, Franco Angeli.

[17] El proceso de reflexión y debate promovido por la comisión técnica no se puede considerar como una forma pura de deliberación (Steiner, 2011; Mansbridge *et al.*, 2010), es decir una experiencia en la que el tipo deliberativo ideal de Habermas (1986) es objeto de una hibridación con la mediación entre los intereses de actores participantes.

Bobbio, L. (1999), "Un processo equo per una localizzazione equa", en L. Bobbio y A. Zeppetella (coords.), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milán, Franco Angeli, pp. 185-233.

Bobbio, L. y E. Dansero (2008), *The TAV and the valle di Susa. Competing geographies*, Turín, Allemandi.

Bobbio, L. y A. Zeppetella (1999), "Introduzione", en L. Bobbio y A. Zeppetella (coords.), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milán, Franco Angeli, pp. 7-11.

Brion, D. (1991), *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*, Nueva York, Quorum Books.

Casini, L. (2009), "La partecipazione nelle procedure di localizzazione di opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato", en A. Macchiati y G. Napolitano (coords.), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bolonia, Il Mulino, pp. 139-162.

Dente, B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bolonia, Il Mulino.

Downs, A. (1972), "Up and down with ecology: The issue-attention cycle", *The Public Interest*, vol. 28, núm. 197, pp. 8-50.

Gerrard, M. (1996), *Whose Backyard, Whose Risk. Fear and Fairness in Toxic and Nuclear Waste Siting*, Cambridge, The MIT Press.

Habermas, J. (1986), *Teoria dell'agire comunicativo*, Bolonia, Il Mulino.

Huitema, D. (2002), *Hazardous decisions. Hazardous waste siting in the UK, the Netherlands, and Canada. Institutions and discourses*, Dordrecht, Kluver Academic Publishers.

Il Secolo XIX (2011), "Repetto querela il presidente del comitato per Scarpino", *Il Sécolo XIX,* Italia, 3 de febrero, p. 25.

Kemp, R. (1992), *The politics of radioactive waste disposal*, Manchester, Manchester University Press.

Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.

La Stampa (1994), "Discariche, una denuncia contro regione e provincia", *La Stampa Ed*., Génova, Italia, 11 de enero, p. 37.

La Stampa (1996), "Discarica sotto accusa Scarpino è 'a rischio'", *La Stampa Ed*., Génova, Italia, 19 de enero, p. 39.

Lesbirel, H. (1998), *NIMBY Politics in Japan: Energy Siting and the Management of Environmental Conflict*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Lippi, A. (2009), "La scelta di costruire un termovalorizzatore: strategie di mediazione e risorse decisionali nell'analisi comparata di sette studi di caso", en M. Morisi y A. Paci (coords.) *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, Bolonia, Il Mulino, pp. 109-129.

Mansbridge, J., J. Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas

Føllesdal, Archon Fung, C. Lafont, B. Manin y J. L. Martì (2010), "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 1, núm. 1, pp. 64-100.

Munton, D. (1996), *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Washington, Georgetown University Press.

Occhilupo, R., G. Palumbo y P. Sestito (2011), "Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby", en F. Balassone y P. Casadio (coords.), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e Convegni Banca d'Italia, núm. 7.

Pellizzoni, L. (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bolonia, Il Mulino.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or why it's Amazing that Federal Programs Work at All*, Berkeley, University of California Press.

Rabe, B. (1994), *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington, Brookings Institution Press.

Roccato, M., A. Rovere y G. Bo (2008), "Interessi particolari e interessi generali", en A. Fedi y T. Mannarini (coords.), *Oltre il NIMBY. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milán, Franco Angeli, pp. 43-66.

Seeliger, R. (1996), "Siting hazardous waste incinerators in Germany: From political imposition to public involvement?", en D. Munton (coord.), *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Washington, Georgetown University Press, pp. 230-270.

Steiner, J. (2011), *The foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press.

Susskind, L. y J. Cruikshank (1987), *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Nueva York, Basic Books.

Tilly, C. y S. Tarrow (2007), *Contentious Politics*, Boulder, Colorado, Paradigm Publishers.

Tonetti, A. (2009), "La partecipazione nelle procedure di localizzazione di opere pubbliche: il caso italiano", en A. Macchiati y G. Napolitano (coords.), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bolonia, Il Mulino, pp. 163-209.

8
PLANIFICAR SIN LOS CIUDADANOS

RESISTENCIA A LA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN SICILIA: EL INCINERADOR DE PALERMO (2002-2010)[1]

Fabrizio Maccaglia

A contracorriente de una tendencia de multiplicación de procedimientos de información y concertación destinados a prevenir el estallido de potenciales conflictos por las decisiones de ordenamiento territorial, las autoridades sicilianas, comprometidas con la construcción de un incinerador sobre el territorio de Palermo, optan por un enfoque tecnocrático, excluyendo toda forma de diálogo y de participación.[2] Este proyecto es elaborado y ejecutado en el marco de un dispositivo suspensivo de acción pública que autoriza al presidente de la región a sustituir a los representantes populares locales y a liberarse de procedimientos ordinarios en materia de ordenamiento territorial. Es entonces cuando, por medio del conflicto, los opositores al proyecto buscan impugnar las reglas del juego que les son impuestas e intervenir en el proceso decisional.

[1] Traducción del francés de Vicente Ugalde Saldaña.

[2] Este conflicto de implantación se despliega en un periodo de ocho años consecutivos: nace en 2002 con el lanzamiento de un anuncio de licitación para la construcción y la gestión de una instalación, y se extiende hasta 2010, cuando las autoridades anuncian que el proyecto es abandonado.

La presente contribución propone dar cuenta de esta experiencia de "participación desde abajo" generada a partir del rechazo de las autoridades sicilianas a recurrir a un modelo de decisión colectiva para la construcción de una instalación justificada en nombre del interés general. El control de la temporalidad del proyecto es un aspecto que estructura la relación de fuerzas que se genera en torno al conflicto, pues cada parte trata de imponer su marco temporal de referencia: mientras que los opositores maniobran para reinscribir el proyecto en la temporalidad ordinaria de la acción pública con el propósito de re-politizar una gestión de residuos concebida exclusivamente desde un enfoque técnico y tecnocrático para las autoridades regionales, éstas tratan, por el contrario, de acelerar el ritmo de la decisión pública para no entrar en una lógica de negociación que inevitablemente impactaría en el proyecto. Es en ese juego de aceleraciones y desaceleraciones, de bloqueos y de reactivaciones, que se inscribe el conflicto en torno al incinerador de Palermo.

¿Qué se dice y qué se hace en nombre de la urgencia? ¿Según qué lógicas la acción pública se recompone a causa de este requerimiento de la urgencia? ¿Cuáles estrategias adoptan los opositores al proyecto para abrir el debate, para contra-argumentar e instalar su causa en el debate público? ¿Cómo, en una arena político-administrativa cerrada, se crean los opositores una capacidad de acción y de injerencia en el proceso decisional? ¿Y cómo, en cambio, los poderes públicos se aplican para controlar la democratización del proceso decisional bajo la presión de la movilización? La primera parte del texto reconstituye las condiciones de elaboración y de ejecución del proyecto, en reacción a las cuales aparece y se estructura la movilización. Las siguientes dos secciones analizan las iniciativas de los opositores al proyecto para democratizar un procedimiento de ordenamiento territorial conducido aisladamente por las autoridades y para inscribirlo en derecho.

El texto se interesa, en fin, en el carácter débilmente territorializado del conflicto de implantación de infraestructura. El análisis de este conflicto, aprendido mediante la excepción reglamentaria

y de la urgencia, permite considerar las preguntas que plantea, a una sociedad democrática, el recurso a una configuración decisional cerrada y elitista para la fabricación de bienes públicos.

Un proyecto elaborado fuera de toda consulta pública y de los representantes populares locales

En materia de ordenamiento territorial y de planificación, los poderes públicos tienen la posibilidad de inscribir sus decisiones en dos marcos de acción (Lippi, 2009). En el *marco institucional* la decisión es producida en un circuito cerrado y su ejecución depende de los recursos de autoridad que poseen los promotores del proyecto; en un *marco deliberativo*, a pesar de que la institución es el lugar donde se genera la decisión, ésta se obtiene, sin embargo, con la participación de actores que defienden posiciones diferentes. El poder ejecutivo abre la arena decisional porque no dispone de las condiciones requeridas, especialmente en términos de consenso, para lograr su proyecto, y se ve orillado a constituir una coalición de actores locales de los cuales debe ganar su confianza y apoyo.

En el presente caso, los poderes públicos de Sicilia optan por una arena decisional cerrada, convencidos de que el dispositivo de acción pública al que recurrieron les ofrece los recursos de autoridad suficiente para quitar los obstáculos administrativos y facilitar la puesta en marcha del proyecto, encarar las potenciales oposiciones locales para hacer avanzar el proyecto argumentando la urgencia de la situación y, finalmente, volver inaudible la oposición política al invocar el apoyo del gobierno central que regularmente prorroga el estado de urgencia.

Un dispositivo suspensivo de acción pública

La puesta en debate público del proyecto de incinerador de Palermo interviene en una configuración político-administrativa singu-

lar en tanto que este proyecto se elabora en el marco de un dispositivo suspensivo de acción pública llamado *commissariamento straordinario* (Maccaglia, 2009; Mangano, 2003). Sicilia, a solicitud de sus propias autoridades, fue puesta en 1999 bajo la tutela del Estado central con el argumento de que sus gobiernos locales enfrentaban dificultades para ajustar la gestión de los residuos a la reglamentación nacional (Citroni y Lippi, 2009; Massarutto, 2009). Programado inicialmente para una duración de ocho meses, este dispositivo ha sido regularmente prorrogado a base de decretos hasta el 30 de junio de 2006. La prorrogación del estado de urgencia (*emergenza,* en italiano) pone así al territorio de Sicilia en un régimen de excepción permanente, en el cual las intervenciones públicas extraordinarias devienen regla común.[3]

El uso que se da a este dispositivo está abiertamente en contradicción con la justificación dada al momento de su introducción, a saber, ofrecer a las autoridades regionales un marco de acción suspensiva pero limitado en el tiempo para facilitar la reforma del sector de los residuos. Lo que al inicio no debía ser más que una medida extraordinaria, se perennizó y transformó en un modo extraordinario y estable de acción pública. Se observa aquí una de esas paradojas de todo régimen de excepción puesta en evidencia por Giorgio Agamben, que conduce al autor a ver en el régimen de excepción un "paradigma normal de gobierno" (Agamben, 2003). Para justificar esta política de excepción y su prolongación, las autoridades sicilianas invocan el carácter excesivamente restrictivo de los procedimientos administrativos en vigor y, en contraposición, apelan a la necesidad de flexibilidad y reactividad en

[3] El estado de urgencia es a la vez una calificación administrativa y una construcción política. Es una calificación administrativa en la medida en que es una autoridad (el presidente del Consejo) quien decide aplicar este calificativo a una situación y autorizar el recurso a un dispositivo suspensivo de acción pública. Es una construcción política debido a que es la representación de una situación que toma forma en el debate público: el estado de urgencia no traduce una realidad objetiva, sea ésta natural (luego de una catástrofe) o social (derivada de algún disfuncionamiento de un servicio público), es la interpretación de una situación o de un problema y de la forma de darle respuesta.

la conducción de la acción pública. Con el paso del tiempo, el estado de urgencia y sus declinaciones lingüísticas (situación de crisis, caos, bloqueo…) adquieren el estatus de una ideología, en el sentido de un discurso dominante que se reproduce cotidianamente, que neutraliza toda forma de debate público, impide la emergencia de proposiciones alternativas y hace que las decisiones públicas aparezcan como expresiones de un bien común desprovisto de todo elemento partisano. La idea de estado de urgencia, que no hace referencia a un evento que se haya producido sino que anticipa el advenimiento de ese evento (es decir que se correría el riesgo de que aquél se presentara si no se interviene inmediatamente con herramientas reglamentarias o legislativas extraordinarias), deviene, de esta manera, en el marco de referencia y acción de las autoridades en el sector de los residuos a partir de 1999.[4] La proclamación del estado de urgencia es entonces el resultado de un arbitraje entre varios "posibles", que tiene consecuencias, por una parte, sobre la manera de asumir una situación, y por otra, sobre la agenda de los poderes públicos mediante el establecimiento de una nueva jerarquía de prioridades (Lipsky y Smith, 2011).

El dispositivo suspensivo funciona con el nombramiento de un comisario delegado (del gobierno) que tiene como misión reorganizar el sector de los residuos sobre la base de la reglamentación nacional.[5] El comisario dispone de competencias administrativas

[4] Los asuntos relativos a la gestión de residuos tal como se expresan en los años 1990 y 2000 (no respeto de las reglamentaciones nacionales y comunitarias, saturación de descargas y débil tasa de reciclaje de residuos, insignificante valorización de residuos) continúan estando planteados en esos términos al momento en que aparece este libro. El debate público continúa, igualmente, articulado en torno a la idea de que es importante recurrir a un régimen de excepción para reformar la política pública de residuos en Sicilia.

[5] Se trata de una autoridad delegada, es decir, de una autoridad a la que se le transfieren poderes en materia de gestión, pues no tiene esos poderes por mandato de ley sino por el del presidente del Consejo de Ministros que lo nombra, de ahí el título de comisario delegado del gobierno. Los decretos y ordenanzas de aplicación que acompañan a ese nombramiento definen los objetivos de su misión, enumeran sus atribuciones, fijan la duración de su mandato y precisan el territorio de intervención.

que le permiten sustituir a las autoridades locales en la gestión de los residuos y, sobre todo, evitar los procedimientos ordinarios en materia de equipamiento y planificación. Puede, igualmente, contar con fondos públicos especiales para emprender obras de urgencia, y puede derogar de forma parcial o total las leyes en vigor en un sector preciso (en este caso el de los residuos), y las leyes de alcance general como las que rigen la asignación de obras públicas y abren la posibilidad de recurrir a la asignación y a la concesión directa. La declaración del estado de emergencia introduce entonces un derecho suspensivo que, por su parte, va a producir derecho: asignar las obras públicas sin pasar por las convocatorias para licitación, aligerar los procesos de control en materia de lucha contra la infiltración de la criminalidad mafiosa en la economía, no emprender consultas públicas relativas a las decisiones que se toman.

Este cargo de comisario delegado es confiado al presidente de región, con lo que el gobierno nacional evita exponerse directamente en la conducción de una reforma compleja.[6] Salvatore Cuffaro es el artesano del proyecto destinado a la construcción de cuatro incineradores sobre el territorio siciliano, dentro del cual se encuentra Palermo. Goza del apoyo del Estado central, pues su proyecto está ampliamente apoyado por el gobierno encabezado por Silvio Berlusconi, de un marco de acción hecho a la medida mediante ordenanzas regularmente adoptadas con el propósito de ampliar sus competencias, y de poderes administrativos ampliados para reorganizar la gestión de los residuos. El dispositivo suspensivo, tanto para su continuidad como para su funcionamiento cotidiano, depende estrechamente de las relaciones que mantiene con las autoridades centrales y regionales.[7] Con base en esas relaciones

[6] El cargo de comisario delegado fue sucesivamente desempañado por Angelo Capodicasa de mayo de 1999 a mayo de 2000; Vincenzo Leanza, de junio de 2000 a julio de 2001, y por Salvatore Cuffaro, de julio de 2001 a junio de 2006.

[7] El conflicto político que opone al presidente de la región siciliana Raffaele Lombardo con el presidente del Consejo Silvio Berlusconi en 2010 y 2011, luego de su tercer mandato, trajo consigo el congelamiento de la reforma de la gestión de residuos en Sicilia.

existe un sólido consenso respecto de la prioridad que debe darse a la incineración en el tratamiento de residuos urbanos en Sicilia.

UN PROYECTO ELABORADO FUERA DE TODO PROCEDIMIENTO CONTRADICTORIO

La decisión de recurrir a incineradores para el tratamiento de residuos urbanos es adoptada por el presidente de la región, Salvatore Cuffaro, en mayo de 2001. El anuncio de la licitación para la construcción y explotación de esas instalaciones se publica el 9 de agosto de 2002, independientemente del plan regional de gestión de residuos que está en ese momento en plena redacción y cuyo objetivo es establecer las grandes orientaciones en materia de recolección y eliminación de los residuos, constituir el marco de referencia para la programación de infraestructuras.[8] Este plan es adoptado cuatro meses después, el 16 de diciembre de 2002, por vía de ordenanza.[9] La decisión de este calendario invertido, en el que la decisión de construir la instalación precede al documento considerado para garantizar la programación, traduce la estrategia del comisario delegado de imponer, sin ningún tipo de debate, un proyecto que privilegia la incineración de los residuos urbanos sobre otras formas de tratamiento y valorización. La utilización de este dispositivo suspensivo se justifica invocando la situación de crisis a la que se enfrentan cotidianamente los centros urbanos para tratar sus residuos y las dificultades para introducir una política eficaz de sepa-

[8] "Avviso pubblico per la stipula di convenzioni per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, al netto della raccolta differenziata, prodotta nella Regione Siciliana", *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana*, 9 de agosto de 2002.

[9] La adopción del plan regional de gestión de residuos por vía de ordenanza permite al comisario delegado sustraerlo del voto de la asamblea regional (parlamento siciliano) y del examen de la comisión de medio ambiente de esta misma asamblea. Tenemos aquí una ilustración de los poderes de excepción de los que es investido el comisario delegado. El plan es validado en mayo de 2003 por la Comisión Europea, que le juzga conforme al derecho comunitario.

ración selectiva. De esta manera, el comisario evita toda forma de debate público que, según él, no haría más que retrasar la entrada en operación de los incineradores, prolongar la situación de crisis y cuestionar el cierre programado de los tiraderos sin control que se multiplicaron en el transcurso de los últimos años en Sicilia.

La selección por parte del comisario delegado de sitios considerados para albergar los incineradores y el conjunto de las infraestructuras que los completan se dio en mayo de 2003 sobre la base de las propuestas de los operadores. El de Palermo fue propuesto para el perímetro del tiradero municipal instalado sobre las estribaciones montañosas situadas al noroeste de la ciudad. En el plano local, el municipio es quien lleva este proyecto. Este apoyo se concretiza especialmente con la decisión del consejo municipal de autorizar la construcción del incinerador sobre el sitio del tiradero.[10] Esta coalición, formada por las autoridades de Palermo y el comisario delegado, sólo se verá en dificultades una vez a lo largo del conflicto, cuando, en 2007, el consejo municipal se pronuncia en contra de la infraestructura. Este voto, que asocia consejeros de la mayoría y de la oposición, desprovisto de todo carácter vinculante, no tendrá sin embargo ningún efecto sobre el proceso de decisión ni sobre el proyecto mismo.

[10] La puesta a disposición del sitio en el que se encontrará el incinerador es materia de una transacción que asocia íntimamente a las autoridades municipales con el comisario delegado. El sitio pertenece originalmente al Ministerio de la Defensa (es un polígono de tiro), que dona a la región siciliana producto de un convenio celebrado en 2001 para permitir la extensión del tiradero municipal. El comisario delegado transfiere la propiedad del terreno al municipio de Palermo, quien, por su parte, lo cede en octubre de 2002 a la empresa *Amia*, encargada de la gestión de los residuos a escala de la aglomeración (se trata de una sociedad anónima de capitales públicos, de la que el municipio de Palermo es el único accionista). Una modificación al plan de urbanismo, introducida oportunamente cuatro días antes del vencimiento de la convocatoria de licitación, hace posible la construcción de infraestructuras para el tratamiento de residuos en el sitio. Esta transacción inmobiliaria permite a la empresa *Amia* entrar en el consorcio Palermo Energía Ambiente seleccionado para construir y explotar el incinerador de Palermo, pues una cláusula de la convocatoria de licitación impone al futuro operador disponer del sitio para albergar la futura instalación.

La decisión de construir el incinerador de Palermo no está acompañada de ningún programa de información, concertación o consulta relacionado con la idoneidad de la infraestructura, su localización y sus características técnicas.[11] La gestión de los residuos es vista exclusivamente en términos industriales y administrativos por parte del comisario delgado y sus servicios. Esta estrategia se apoyó sobre un doble rechazo: el de coproducir la decisión con las contrapartes exteriores y el de negociar el contenido del proyecto. La elección de esta arena cerrada de decisión no responde únicamente a una preocupación de eficacia en materia de acción pública, como lo afirma el comisario delegado; está ante todo motivada por la voluntad de imponer a las poblaciones locales un proyecto industrial en el que la incineración será la principal modalidad de gestión de residuos en Sicilia, así como por una colaboración con un grupo de operadores con quienes el proyecto es estrechamente elaborado.[12]

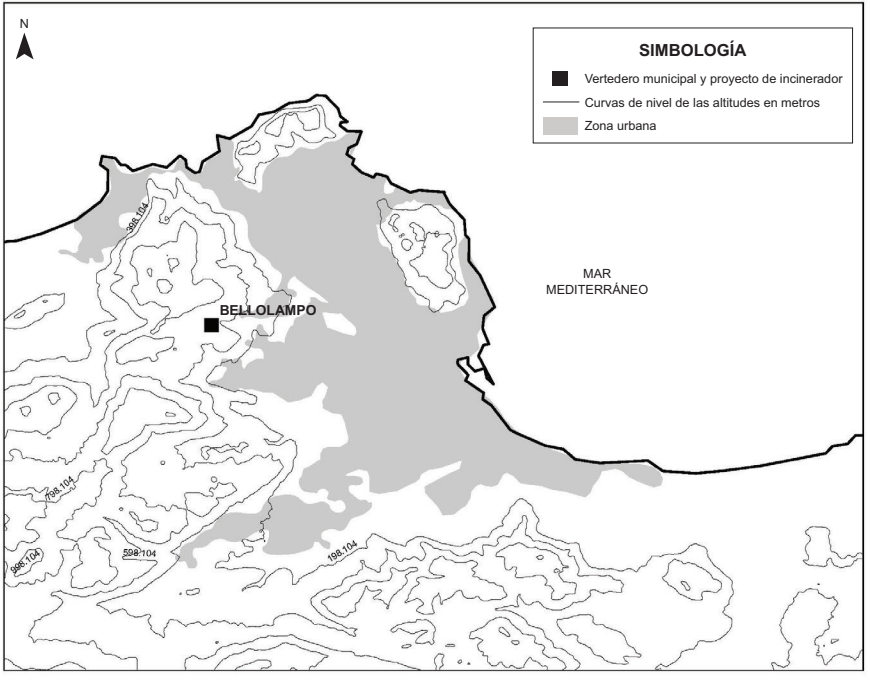
Abrir un espacio de discusión: el proyecto en debate

Desde la elaboración del proyecto hasta su ejecución, representantes populares, asociaciones ambientalistas, sindicatos y colectivos de ciudadanos son sistemáticamente excluidos de toda forma de diálogo. La movilización contra el incinerador de Palermo emerge de lo que se percibe como una imposición por fuerza administrativa, justificada como un caso de fuerza mayor por el comisario delegado, en un momento en que las sociedades contemporáneas exigen ser involucradas en las decisiones de los poderes públicos cuando éstas pueden tener una repercusión en su calidad de vida, en su salud o en su bienestar (Della Porta, 2004; Vitale,

[11] Esto es igualmente válido para el caso de los otros tres incineradores.

[12] Actualmente se llevan a cabo investigaciones para identificar las condiciones de asignación de este contrato público debido a las sospechas de corrupción de responsables administrativos y de una posible colusión con los operadores.

Mapa 1. Localización del proyecto de incinerador de Bellolampo



FUENTE: Elaborado por Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en Corine Land Cover y SRTM/NASA.

2007). Los opositores al incinerador denuncian el carácter no democrático del proceso decisional ("Hicieron las cosas en silencio",[13] declaran dos miembros del colectivo Rifiuti Zero Palermo) y buscarán, mediante diversas iniciativas, participar en dicho proceso. La situación de exclusión en la que se encuentran les lleva a buscar espacios públicos intermedios (Melucci, 1999) para abrir el debate, plantear la contradicción e inmiscuirse (por la fuerza) en el proceso decisional.

En el ámbito local

La movilización contra el incinerador de Palermo involucra un amplio frente de actores locales cuyos principales miembros son asociaciones de protección del medio ambiente (WWF Sicilia, Legambiente Sicilia) y del patrimonio (Italia Nostra-Sicilia), una asociación de médicos (ISDE-Italia/Associazione Medici per l'Ambiente), sindicatos (CGIL-Sicilia, COBAS-Sicilia), colectivos (Decontaminazione Sicilia, Rifiuti Zero Palermo, Rete per i Beni Comuni, No Inc) y un comité de lugareños (Comitato di Bellolampo). Estamos en presencia de un grupo de actores heterogéneo. Mientras que algunos son intrínsecamente hostiles a toda forma de incineración (Rifiuti Zero Palermo, Decontaminazione Sicilia, Rete per i Beni Comuni y COBAS-Sicilia); otros, como WWF Sicilia, se oponen a los incineradores pero apoyan las infraestructuras que utilicen tecnologías alternativas (pirolisis, gasificación). Otros más presentan una oposición posibilista (CGIL-Sicilia, Legambiente Sicilia): el empleo de incineradores es aceptable a condición de que tengan una dimensión reducida y que utilicen las mejores tecnologías disponibles en el mercado para preservar la salud de las poblaciones y el medio ambiente.[14] Estos dos últimos grupos son

[13] Entrevista realizada el 22 de julio de 2011.

[14] WWF Sicilia, entrevista realizada el 14 de julio de 2009; Legambiente Sicilia, entrevista realizada el 10 de julio de 2009.

igualmente favorables a los incineradores que funcionan sobre la base de tecnologías alternativas. Todos esos actores comparten sin embargo la voluntad de abortar el proyecto promovido por el comisario delegado y coinciden en la necesidad de dar prioridad a la separación selectiva para desarrollar otras formas de tratamiento de residuos.

La entrada en escena de esos actores se hace según diferencias en temporalidades y modalidades. La movilización es primero realizada por los actores institucionales preexistentes: por una parte, las asociaciones Legambiente Sicilia y WWF Sicilia, y, por otra parte, por el sindicato CGIL-Sicilia. Ellos son los principales animadores de las concentraciones sobre el terreno, así como los principales artesanos de la movilización en el espacio judicial y administrativo. Rápidamente se genera una repartición de papeles entre Legambiente Sicilia y WWF Sicilia sobre la base de los recursos que posee cada una de las asociaciones. La primera toma a su cargo la estrategia judicial y el lobbying ministerial gracias a los canales privilegiados y al saber hacer del que dispone su representante regional. La segunda se ocupa de "aspectos técnicos y reglamentarios",[15] como la redacción de comunicados comunes, y del trabajo de terreno a escala administrativa.

A partir de 2007 el sindicato CGIL-Sicilia se adhiere la movilización junto a esas dos asociaciones, mediante la firma de comunicados comunes, la organización de manifestaciones unitarias, y presentándose como parte interesada en los recursos judiciales. Esta entrada tardía en el conflicto se explica por una posición dudosa sobre la cuestión del incinerador.[16] Si de inicio el sindicato es más bien favorable a los incineradores por ser al mismo tiempo un medio eficaz para tratar los residuos y una fuente de empleo, eso no se traduce por lo tanto en una posición pública decididamente declarada.[17] La inflexión se produce en 2007 a iniciativa de uno de

[15] WWF Sicilia, entrevista realizada el 28 de julio de 2011.

[16] Una situación similar fue observada en el caso del proyecto de los puentes bajo el estrecho de Sicilia (Della Porta y Piazza, 2008).

[17] CGIL-Sicilia, entrevistas realizadas el 14 y 16 de julio de 2009.

sus responsables a cargo de las cuestiones ambientales (agua, residuos, energía), Alfio La Rosa.[18] Tras esto, la CGIL-Sicilia se pronuncia contra el proyecto del comisario delegado y participa activamente en la manifestación regional de Catane contra los cuatro incineradores.[19] El proyecto desempeñó también el papel de desencadenador al suscitar la formación de colectivos, algunos de manera precoz como Forum Bellolampo (2002) o Comitato di Bellolampo (2004), y otros más tardíamente como No Inc[20] y Rifiuti Zero-Palermo (2009).

Encontramos en este conflicto una dicotomía Centro-Norte/Sur evidenciada en otros trabajos sobre conflictos en Italia, mientras que la contribución de actores institucionales (sindicatos, grandes asociaciones) es preponderante en la parte meridional del país; en las regiones septentrionales y centrales la acción de colectivos de lugareños domina en las movilizaciones (Andretta, 2004). Debe igualmente señalarse en este conflicto la ausencia de actores exteriores que habían estado involucrados en otras movilizaciones en la península.

Los colectivos son particularmente activos en la organización de acciones de sensibilización, de conferencias y de reuniones de información en torno a figuras universitarias locales y de personalidades exteriores. Esas iniciativas se proponen alertar al público sobre los efectos en el medio ambiente y la salud pública de la incineración, así como cuestionar la decisión de esta tecnología y promover estrategias alternativas en materia de gestión de residuos. Estas actividades sirven también para demostrar que existen otras opiniones diferentes a las de las autoridades sicilianas y, en consecuencia, expresar la necesidad de abrir el debate para influir sobre la decisión pública. Pese a esto, los efectos inducidos por estos debates sobre la sociedad local fueron considerados limitados por los organizadores de los mismos.

[18] CGIL-Sicilia, entrevista realizada el 16 de julio de 2009.

[19] Los militantes del sindicato constituyen una parte importante de los manifestantes y contribuyen así al éxito de esta movilización de calle.

[20] No Inc, por No Incinerador, es un comité derivado del sindicato COBAS.

El conflicto que nos ocupa se inscribe igualmente en un conflicto más amplio que tiene por objeto la construcción de otros tres incineradores sicilianos. Se constituye una coordinación regional de comités de ciudadanos a finales de 2006 con la asociación Descontaminazione Sicilia. Mediante esta asociación se constituye una red en el terreno y en internet que encuentra dificultades de funcionamiento debido a una fuerte conflictualidad interna. La movilización relativa a la instalación en Palermo no está entonces aislada de otras movilizaciones: se construye y se desarrolla paralelamente a éstas. Delegaciones provenientes de otros sitios están presentes en las manifestaciones en Palermo. La movilización contra los incineradores asume igualmente un carácter regional a la ocasión de las concentraciones unitarias, como la de Catane en diciembre de 2007.

La reconstrucción del conflicto muestra que las autoridades sicilianas nunca lograron controlar la movilización ni desviar su curso. Las propuestas destinadas a incrementar la transparencia del proyecto y a volverlo socialmente aceptable, como la de involucrar las poblaciones de lugareños para ejercer un control sobre el funcionamiento de las instalaciones, hacer públicas los principales datos relacionados con las emisiones en la atmósfera o, incluso, la posibilidad de visitar las instalaciones en el marco de un recorrido didáctico, todas fracasaron. Los opositores exigieron el abandono del proyecto debido a que la tecnología a utilizar era obsoleta, y a la excesiva capacidad de tratamiento del incinerador, por lo que reclamaron la apertura de un debate público sobre el recurso a la incineración y la promoción de la separación selectiva para apoyar formas alternativas de gestión de residuos. Al optar por una arena decisional cerrada, el comisario delegado se priva de espacios de contraproposiciones utilizables para salir de las situaciones de bloqueo que aparecen a lo largo del conflicto. Éstas son tratadas, sistemáticamente, sin recurrir al diálogo ni a la negociación, únicamente con recursos administrativos a disposición por el régimen de excepción. En esas condiciones, las ventanas de oportunidad del proyecto son temporales e insuficientemente

perdurables para estabilizar un proceso decisional sujeto a una intensa contestación en el espacio judicial y administrativo.

En el ámbito institucional

El plan de gestión de residuos redactado por los servicios técnicos del comisario delegado no fue examinado por la comisión de ambiente y territorio de la asamblea regional (parlamento siciliano) que tiene competencia en la materia, ni por los diputados de la asamblea regional a pesar de tratarse de un acto de planificación. El comisario delegado Salvatore Cuffaro decidió no abrir ningún espacio de discusión a escala institucional, y recurrió al dispositivo del estado de urgencia para ignorar esas dos instancias deliberativas y sustraerse a los procedimientos parlamentarios. Esta situación provocó la movilización de los diputados de la oposición de centro-izquierda, a los que se les unieron parte de los diputados de derecha que sacan provecho a la actividad parlamentaria para cuestionar el proceso decisional y la política de gestión de residuos promovida por el comisario delegado mediante el planteamiento de cuestionamientos y mociones. Es entonces, a partir de la crítica al plan y a las modalidades de su adopción, que progresivamente se instala el debate sobre la incineración de los residuos en el parlamento siciliano.

Una primera moción es depositada el 13 de diciembre de 2002 para exigir al comisario delegado que el plan, cuya redacción había sido concluida y que estaba a punto de ser adoptado, fuera discutido ante la cámara.[21] Esta iniciativa tiene como propósito recordar las prerrogativas de la Asamblea en materia de planificación, pero el examen de la moción fue rechazado dos veces, impidiendo con ello toda votación. Esta iniciativa sin futuro revela, en contrapunto, la adhesión plena y total de los parlamentarios de la mayoría a la

[21] Asamblea regional siciliana, XIIIa. legislatura, Informe estenográfico, 109a. sesión del 13 de diciembre de 2002.

estrategia de arena institucional cerrada escogida por el comisario delegado Salvatore Cuffaro para reformar el sector de los residuos.

Sin embargo, la repetición de acciones parlamentarias tuvo el efecto de inscribir el debate sobre la gestión y la incineración de residuos en la agenda de la asamblea regional, a pesar de que el comisario delegado deseaba excluir este tema del debate parlamentario. Estos debates, aunados a una movilización creciente, movieron las líneas al interior de la mayoría, haciendo así posible la adopción de dos mociones. La primera, en julio de 2005, suspendió temporalmente el proyecto para que la comisión de ambiente y territorio adicionara a las empresas favorecidas en la adjudicación, a las asociaciones ambientalistas y a los comités de ciudadanos. La votación se da simultáneamente con una serie de manifestaciones que se desarrollaron en el transcurso de la primavera sobre todo el territorio siciliano, los representantes populares se vieron obligados a atender el movimiento de movilización que se estaba extendiendo. No obstante, esta iniciativa que echa por tierra el consenso hasta entonces existente en la mayoría parlamentaria, no tiene efecto sobre el contenido del proyecto ni sobre las modalidades de elaboración.

La segunda moción, realizada en octubre de 2006, reclama una suspensión del proyecto. El comisario delegado interpone otra y da seguimiento a la instrucción administrativa del proyecto (especialmente en lo relacionado con el otorgamiento de la autorización de impacto ambiental para el incinerador de Palermo). Se aprecian aquí los límites de la movilización en el espacio parlamentario pues, aunque esta moción se benefició para su adopción por los votos de la mayoría y de la oposición, no estuvo en condiciones de obstaculizar la acción del comisario delegado ni de cuestionar el proceso decisional. El dispositivo suspensivo dio al comisario delegado la posibilidad de sustraerse a la presión parlamentaria y de ignorar el debate democrático. Si esa pausa institucional contribuyó a romper el aislamiento social de la movilización, dándole resonancia y aplazamiento políticos, ello no tuvo, sin embargo, efecto en la elaboración y ejecución del proyecto, pues los recursos movilizados por los representantes populares al seno de las instituciones

regionales no le permitieron incidir en una acción pública que tiene la posibilidad de salirse del marco democrático.

Hacer constar la regla: la armonización del proceso decisional

Si el régimen de excepción autoriza al comisario delegado a sustituir a los gobiernos locales y a acelerar los procedimientos administrativos, esas decisiones deben, no obstante, respetar las reglamentaciones en vigor. El control de esta conformidad es realizado por actores locales (responsables administrativos, asociaciones) o externos (Comisión Europea, Corte Europea de Justicia), al someter el proceso decisional y el contenido del proyecto a una verificación con base en textos de referencia (directivas, leyes, reglamentos). Esto tiene como efecto retardar el inicio de la obra luego de suponer su cierre. La movilización de los recursos administrativos por parte de los opositores al proyecto y el recurso al procedimiento judicial son dos factores esenciales en la aparición de la fragilidad del proceso decisional y el abandono del proyecto.

La búsqueda de puntos de vulnerabilidad

El 17 de junio de 2003, el comisario delegado y el consorcio Palermo Energía Ambiente firman el convenio para la construcción del incinerador de Palermo y las infraestructuras asociadas. Sin embargo, el inicio de los trabajos está condicionado al otorgamiento de una autorización en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (VIA: *Valutazione Impatto Ambientale*). El comisario delegado Salvatore Cuffaro se dirige a los servicios del Ministerio del Medio Ambiente, que en junio de 2004 da una opinión favorable acompañada de recomendaciones.[22] Esta opinión no significa una autoriza-

[22] La ordenanza núm. 3 334 del 23 de enero otorga al comisario delegado

ción, tan sólo es una apreciación general que reconoce el carácter compatible de la instalación con su entorno. El comisario delegado interpreta sin embargo esta opinión como una autorización, y el 29 de noviembre de 2004 firma la ordenanza por la cual se pronuncia favorablemente sobre la compatibilidad ambiental del proyecto: lo aprueba, autoriza su realización y confía la gestión de las instalaciones al consorcio Palermo Energía Ambiente. El proyecto no está, sin embargo, provisto de la autorización de emisiones en la atmósfera de los humos generados por la incineración de residuos. Salvatore Cuffaro se ve entonces obligado a dirigirse a la administración regional (Departamento Territorio y Ambiente) para el otorgamiento de esta autorización que no figura entre sus competencias suspensivas.[23] Es así que el proyecto del incinerador se encontrará sometido a discusión en el plano local del espacio administrativo siciliano.

El otorgamiento de esta autorización abre una larga etapa de guerrilla administrativa a iniciativa del responsable del servicio regional de emisiones en la atmósfera, Gioacchino Genchi. Apoyándose en los recursos reglamentarios a su disposición, este último multiplica las intervenciones destinadas a frenar la tramitación del proyecto: solicitudes de información complementaria, impugnación de algunos documentos, interpretación a la letra de la reglamentación; en suma, *"recurre a chicanas"*, como lo describe uno de los opositores al proyecto.[24] Con esto logra alargar un año el procedimiento.

---

las competencias relacionadas con la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental para los proyectos de incineradores generadores de energía a partir de residuos domésticos.

[23] En calidad de comisario delegado, el presidente de la región siciliana tiene la obligación de dar cuenta al gobierno central y de recurrir a las administraciones centrales para todas las decisiones tomadas sobre la base de las derogaciones que le han sido acordadas. Para las otras, está obligado a respetar los procedimientos en vigor.

[24] Miembro de la asociación WWF Sicilia, entrevista realizada el 28 de julio de 2011. Esta guerrilla administrativa, llevada de manera aislada, traerá a su autor considerables represalias de parte del presidente de la región (medidas de aislamiento político, procedimientos judiciales).

Para salir de esa situación de estancamiento, el comisario delegado recurrió a los servicios del Ministerio del Medio Ambiente para que asumiera su poder de sustitución en el caso de una administración inadecuada. La autorización fue otorgada en febrero de 2006. El comisario delegado "juega" con los espacios administrativos al desplazar la tramitación del expediente del ámbito regional al ámbito nacional, que le es más favorable. Debe notarse que los servicios del Ministerio del Medio Ambiente disponen de un margen de libertad reducida sobre ese expediente, ya que es directamente manejado por la presidencia del Consejo de Ministros. A pesar de esto, la capacidad para cambiar la escala de la resolución del conflicto es un recurso precioso para salir de la situación de bloqueo y continuar con la decisión en una estrategia de forcejeo.

Esta autorización se revela, sin embargo, inútil, pues en este lapso entra en vigor una nueva reglamentación con efecto retroactivo que impone a toda instalación, incluyendo las que están en construcción, el requisito de una autorización de impacto ambiental (AIA: *autorizzazione d'impatto ambientale*). Los trabajos de desmonte y de ingeniería civil iniciados desde el mes de marzo de 2006 en la obra de Palermo son suspendidos. Las tentativas de estabilización del proceso decisional puestas en marcha por las autoridades regionales fracasan; estancadas en los procedimientos administrativos, son desbordadas por el cambio de reglamentación.

Las elecciones legislativas de febrero de 2006 dan lugar a la constitución de un nuevo gobierno (de centro-izquierda). El responsable del servicio regional, Gioacchino Genchi, aprovecha esta coyuntura política para interpelar al ministro del medio ambiente Pecoraro Scanio (miembro del partido ecologista I Verdi) sobre el caso del incinerador de Palermo. En febrero de 2007, los ministros del Medio Ambiente (Pecoraro Scanio), de la Salud (Livia Turco) y del Desarrollo Económico (Pierluuigi Bersani), firman conjuntamente un decreto que suspende por 60 días las autorizaciones ministeriales otorgadas. Los operadores contraatacan y recurren al tribunal administrativo de Latium (que tiene competencia para las

regiones bajo tutela) para solicitar la suspensión de esos decretos; éste da entrada favorable a la demanda (sentencia de marzo de 2007). El procedimiento para el otorgamiento de la autorización AIA vuelve así a Sicilia. Son organizadas sesiones de trabajo en las que participan agentes de las administraciones (regional, departamental y municipal) competentes, así como los representantes del operador Palermo Energía Ambiente.

Esas sesiones son una nueva ocasión para la implantación de una estrategia de obstrucción destinada a frenar el procedimiento administrativo. Esta vez, la estrategia es conducida por el responsable regional de WWF Sicilia, Angelo Palmieri, quien obtiene la autorización para participar, pero sin derecho a opinar. Dispone, sin embargo, de la posibilidad de hacer observaciones por escrito, lo que le permite exigir precisiones y rectificaciones cuando los actos administrativos no están conformes a la reglamentación. En retrospectiva, él comenta que en este periodo "se les tenía sobre presión permanente".[25]

El espacio administrativo es el único espacio en el que los opositores al proyecto logran una participación sobre el proceso decisional y donde logran modificar la conducción del proyecto: de alguna manera logran penetrar los intersticios del proceso decisional que escapan progresivamente al control de las autoridades regionales. El otorgamiento de las autorizaciones administrativas hace que aparezcan juegos de temporalidades divergentes. Cada una de las partes utiliza el tiempo como un recurso en su estrategia, pero de forma diferenciada. Por un lado, los opositores, a título individual o colectivo, buscan ganar tiempo movilizando la reglamentación para penetrar el espacio de elaboración e implantación de la decisión; por otro, los que apoyan el proyecto buscan reducir los términos "presionando las reglas" a fin de crearse un espacio de acción más flexible y menos exigente desde el punto de vista administrativo. A estas dos temporalidades se sobrepone una tercera, la temporalidad judicial, que posee su propia dinámica; la

[25] WWF Sicilia, entrevista del 28 de julio de 2011.

instrucción del caso de Palermo sería, en efecto, brutalmente bloqueada por el juicio de la Corte Europea de Justicia.

La intromisión de la Corte Europea de Justicia

El procedimiento judicial es utilizado por los opositores para bloquear el proyecto. Ellos introducen recursos en la medida en que avanza el proceso decisional. Sin embargo, esas iniciativas se revelan sin efecto en razón de la relativa duración del contencioso administrativo. El recurso contra la ordenanza del comisario delegado de noviembre de 2004, que hace pasar al proyecto de la fase de tramitación administrativa a la de realización, es interpuesto en la primavera de 2005. Este procedimiento termina dos años más tarde,[26] en julio de 2007, sin haber producido efecto judicial cuando la Corte Europea de Justicia da su resolución que invalida la licitación.

Al dar seguimiento a una redacción anónima, la Comisión Europea abre un procedimiento de infracción en noviembre de 2002 contra Italia por violación de la Directiva 95/50 (del 18 de junio de 1992).[27] Este procedimiento desemboca en 2005 con la interposición ante la Corte Europea de Justicia de un recurso contra la República Italiana, sobre la base de que la licitación publicada para la construcción de los incineradores no respetó la reglamentación comunitaria en materia de competencia.[28] La condenación de Italia, que aparece en julio de 2007 sobre la base de esos elementos, supone automáticamente la invalidación de la licitación y la anulación de los procedimientos de negociación en curso con el consorcio adju-

[26] Tribunal administrativo regional para Sicilia, sede en Palermo, primera sección. Decreto de extinción del sentido del artículo 9C1 de la ley 205/2000, núm. 2 386/07 D.P. núm. 2021 Reg. R.

[27] Según las informaciones recopiladas con personas cercanas al caso, el recurso habría sido interpuesto por uno de los operadores participantes en la licitación, en agosto de 2002.

[28] *Diario Oficial de la Unión Europea,* 28 de enero de 2006. Recurso interpuesto el 20 de octubre de 2005 contra la República Italiana, por la Comisión de Comunidades Europeas, Asunto C-382/05.

dicatario Palermo Energía Ambiente. Además, la decisión no supone un recurso de apelación. Posterior a eso, las autoridades sicilianas organizan sucesivamente dos nuevas licitaciones, en las cuales ningún operador se manifiesta. Esta situación conlleva el abandono definitivo del proyecto en octubre de 2009.[29]

Un conflicto de implantación desterritorializado

Este conflicto de implantación presenta un carácter débilmente territorializado. El territorio no constituye un elemento estructurador de la movilización a imagen, por ejemplo, de lo que se observó en el valle de Suse contra la construcción de la línea del tren de alta velocidad Lyon-Turín (Bobbio y Dansero, 2008) o a propósito de la edificación del puente sobre el estrecho de Sicilia; en estos dos casos, la oposición a los proyectos se construyó y desarrolló a partir de las ocupaciones de las obras, de las reiteradas manifestaciones, de los bloqueos carreteros o ferroviarios, de los campings (acampada) de protesta: esta movilización de terreno es al mismo tiempo una estrategia y una modalidad de construcción del conflicto (Della Porta y Piazza, 2008). El acercamiento con esas dos movilizaciones y, de una forma más general, con la mayoría de los conflictos de implantación, pone en evidencia un menor grado de implicación de las poblaciones locales, así como una menor presencia del territorio y de la acción territorial en la estrategia de los opositores.

No estamos en presencia de un conflicto que Luigi Bobbio resume con la fórmula "¿por qué esto precisamente?". Si el elemento que desencadena el conflicto es la decisión de localizar la infraestructura, el objeto del conflicto es la infraestructura misma. En otras palabras, no es tanto el uso del suelo (la localización de un incine-

[29] Sobre la adjudicación del contrato de la incineración en Sicilia, véase Maccaglia (2013).

rador) lo que se impugna, sino el objetivo que se persigue por medio de su uso (el incinerador de residuos para generar energía eléctrica). La valorización del espacio próximo no está en el centro de una argumentación que articule los aspectos técnicos de la gestión de residuos y los temas de salud pública relacionados con la incineración. Este relativo desprendimiento *vis-à-vis* del territorio local se manifiesta, por ejemplo, en la cuestión ambiental que es introducida tardíamente en la estrategia judicial de las asociaciones WWF Sicilia y Legambiente Sicilia. Es en 2005, al momento en que las últimas autorizaciones administrativas están a punto de ser otorgadas y que el proyecto del incinerador pasa a la etapa de realización, que estas dos asociaciones interponen un recurso ante la Comisión Europea basado en la Directiva Hábitat, relativa al carácter inadaptado del sitio receptor del incinerador de Palermo en razón de su fauna y flora.[30]

La dimensión local del conflicto se diluye, desde su surgimiento, en una causa más amplia por sus temas y sus referencias, en las que se mezclan cuestiones relacionadas con la legalidad (la denuncia de irregularidades en la adjudicación de un contrato público como revelador de un sistema de poder en Sicilia), la democracia (salir de procedimientos suspensivos para restituir a los representantes populares sus prerrogativas y a los ciudadanos su derecho de control) y la construcción de la acción pública (administrativa y tecnocrática *vs.* participativa y dialógica). Las reivindicaciones de orden técnico a la imagen de la promoción de la separación selectiva como base de la gestión de los residuos y el abandono de la incineración con fines de producción eléctrica son utilizadas para

[30] Solicitud para el procedimiento de infracción contra la República Italiana. Violación de las directivas 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, Direttiva 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio; Direttiva 99/31/CE sulle discariche; Direttiva 2000/76/CE sugli inceneritori; Direttiva 85/337/CEE sulla Valutazione d'impatto ambientale: Direttiva 42/2001/CE sulla valutazione ambientale strategica; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio HABITAT; Direttiva 79/409/CEE del Consiglio UCCELLI; Direttiva 92/50/CEE sugli appalti pubblici di servizi; Direttiva 2003/4/CE libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale.

plantear un debate de fondo que puede resumirse con la siguiente pregunta: ¿qué territorio para qué sociedad en Sicilia?

En esas condiciones es difícil hablar de generalización a propósito de este conflicto en la medida en que, desde el inicio, la formulación de la problemática y la elaboración de los argumentos se sitúan en una escala diferente a la del sitio en el cual se instalará la infraestructura. La contraargumentación es planteada en términos generales sobre la gestión de los residuos y la democracia, lo que trasciende el contexto y los problemas de interés local. La movilización contra el incinerador de Palermo no puede reducirse a problemas ambientales y de salud pública, incluso si esos argumentos están muy presentes en el debate público, más bien es portadora de una reivindicación de otro modelo de sociedad que rompe con la sociedad de consumo, y de "otra democracia" (Della Porta y Piazza, 2008: 107). Si la mayor parte de los actores de la movilización se adhieren a esta reivindicación formulada en términos muy generales —una sociedad más sobria y respetuosa del medio ambiente, y "democratización de la actividad decisional" para retomar las palabras de Yannis Papadopoulos (2002: 139)—, las entrevistas muestran que no comparten la misma visión de ese modelo de sociedad que se ostenta en ruptura. La ausencia de debate relacionado con este modelo permite la coexistencia sin conflicto de concepciones y de aspiraciones que se revelarían fundamentalmente divergentes si fueran confrontadas.

Varios factores intervienen en esta débil territorialización. En primera instancia, el sitio donde sería construido el incinerador no es valorizado en el imaginario colectivo de los habitantes de Palermo debido a que desde hace medio siglo alberga un tiradero municipal. En consecuencia, la ausencia de proceso de identificación territorial se traduce en una falta de construcción identitaria: no se ve aparecer una comunidad, un "nosotros", que defienda su territorio en oposición a esos otros que desean romper un equilibrio patrimonial, ambiental o social con la introducción de la infraestructura. El sentimiento de sufrir una injusticia, que contribuye a reforzar la identificación al territorio y a alimentar en respuesta el

sentimiento comunitario, no operó en el presente caso. No hay este mecanismo de arraigo observado en Val de Suse donde los opositores movilizaron el tema de la resistencia al ocupante alemán para legitimar su propia resistencia a lo que viven como una intromisión inaceptable en su territorio (Della Porta y Piazza, 2008: 86-87). Además, la proximidad a la fuente del riesgo tampoco fue, como se observa comúnmente, un factor que acentuara la movilización (Bobbio, 1999: 201), sin duda por el escaso número de hogares instalados cerca del sitio.

La movilización es, por otro lado, apoyada por "lugareños alejados", es decir los palermitanos que residen en el centro de la ciudad, por oposición a los "lugareños cercanos" situados en la proximidad del incinerador y destinados a sufrir directamente las molestias. El colectivo constituido para llevar la voz de los "lugareños cercanos", el Comitato di Bellolampo, desempeñó un papel marginal en la movilización y existe apenas como tal (cuenta con un número muy reducido de simpatizantes y una capacidad de influencia desdeñable). El último elemento a considerar es que el proyecto del incinerador fue bloqueado antes de la fase de realización (sólo se habían iniciado los trabajos preparatorios), por lo que no hubo tiempo de territorializarse ni de ser territorializado.

Finalmente, la débil productividad territorial de esta movilización se deriva de la estrategia adoptada por los actores institucionales de la movilización que desempeñaron un papel dominante en el cuestionamiento del proyecto. Estos últimos privilegiaron acciones judiciales y administrativas para incidir sobre el proceso decisional, es decir, operaron en los lugares en los que el poder puede ser profundamente fragilizado, pues es ahí donde el proceso decisional fue construido y consolidado en forma suspensiva, desprovista de contrapoderes institucionales (las instancias electas). Así, es mediante la economía del poder como es posible aprender el origen del carácter desterritorializado del conflicto. Este enfoque conduce, por otra parte, a que los actores institucionales no busquen el apoyo de los comités y de los colectivos que experimentan una forma de desconfianza al tiempo que les reprochan una falta de

seriedad: "ellos animan el territorio; pero el "verdadero" trabajo de movilización se hace, sin embargo, en otro lado".[31]

Conclusión

A la lógica "decidir-anunciar-defender-ajustar" habitualmente observada en las situaciones de conflicto, se antepone en el presente caso una lógica binaria: "decidir-imponer". A lo largo de estos siete años que separan la publicación de la convocatoria de licitación en agosto de 2002, del abandono del proyecto en octubre de 2009, las autoridades regionales invariablemente recurrieron a una estrategia de forcejeo de la decisión sin renunciar a tratar de ganar el consentimiento de los opositores. Retrospectivamente, se tiene el sentimiento de que el comisario delegado y su equipo sistemáticamente subvaloraron el grado de oposición a la instalación.

A la estrategia de forcejeo le sigue una estrategia de resistencia que conduce a los opositores a explotar los puntos de vulnerabilidad del proceso decisional, y será a partir de esas fallas que el proceso es sometido a tensión y fragilizado. La obstrucción practicada en el espacio administrativo permitió que el proyecto se viera sujeto a los cambios de reglamentación, en particular la autorización de impacto ambiental (AIA), en sustitución de la evaluación de impacto ambiental (VIA), lo que obligó al consorcio Palermo Energía Ambiente a someter el proyecto a un nuevo procedimiento que retrasó la construcción del incinerador. El proceso decisional, aunque elaborado en un marco de excepción, se reveló vulnerable a las iniciativas destinadas a ponerlo conforme a los procedimientos administrativos y a la reglamentación en vigor.

Es importante observar cómo los efectos del calendario pueden igualmente influir más allá de la estrategia implantada por los opositores al proyecto. Por ejemplo, la entrada en vigor de una nueva reglamentación con efecto retroactivo interviene al momen-

[31] WWF Sicilia, entrevista realizada el 14 de julio de 2009.

to en que el responsable administrativo es despojado del caso. Asimismo, la decisión de la Corte Europea de Justicia aparece, por su parte, al momento en que el representante de la asociación WWF Sicilia había agotado los argumentos que podía utilizar en sus observaciones escritas.

La reconstitución del conflicto hace ver que el fracaso de la construcción del incinerador de Palermo está menos relacionada con la movilización de los opositores que buscaban abrir espacios públicos intermediarios (Melucci, 1999) para participar en el proceso decisional, que con el proceso judicial de la Corte Europea de Justicia que invalida la convocatoria de licitación en 2007. Esta sentencia tuvo por efecto interrumpir la obra y restar credibilidad a un proyecto industrial a propósito del cual se multiplicaban las sospechas de corrupción (Maccaglia, 2013). Los opositores fracasaron en su intento de abrir una fase de concertación con las autoridades regionales y en instaurarse como interlocutores en la definición del proyecto. Si bien lograron ponerlo a discusión ocupando el espacio público y el espacio administrativo, no tuvieron acceso al espacio político en donde se da la decisión del proyecto. La declaración de un antiguo miembro de la asociación Rifiuti Zero Palermo: "Logramos frenar un proceso, no logramos bloquearlo",[32] resume una convicción ampliamente compartida por los actores de primer plano de la movilización.[33] En un contexto local marcado por las transacciones informales (Maccaglia, 2013), los opositores al proyecto emprendieron una operación de revelación que forzó a los promotores del proyecto (operadores industriales y autoridades públicas) a actuar a plena luz del día y a justificar sus decisiones: "obligaron a los poderes a mostrarse" (Melucci, 1999: 11).

Finalmente, en relación con la interrogación de Gilles Massardier sobre la posibilidad de descubrir trazas del autoritarismo en democracia (Massardier, 2008), ¿en qué medida la acción pública

[32] Ex miembro de la asociación Rifiuti Zero Palermo; entrevista realizada el 25 de julio de 2011.

[33] WWF Sicilia, entrevistas del 13 al 28 de julio de 2011.

suspensiva observada en este conflicto de implantación, con el encierro del proceso decisional, se presenta como una situación de "pluralismo limitado" (Linz, 2000)? No se trata de negar el carácter pluralista de la sociedad italiana. Sin embargo, si en la competencia por el acceso al poder el voto universal, la separación de poderes y la libertad de expresión están garantizados, el proceso decisional, por su parte, está singularmente cerrado gracias al régimen de excepción de acción pública, ya que la instancia de decisión está aislada de las instancias democráticas tanto representativas como deliberativas, y resguardadas de toda lógica de competencia. Éste es un momento autoritario, pues se trata de una secuencia político-administrativa circunscrita tanto sobre el plano temporal (aunque regularmente prolongado, el dispositivo suspensivo es finalmente concluido) como sobre el espacial (sólo Sicilia está afectada por esta suspensión del derecho por el derecho) y el normativo (el campo de aplicación del dispositivo está limitado a la gestión de los residuos), que a su vez genera una situación de desdoblamiento del Estado.[34] En otras palabras, el Estado produce un orden legislativo a vocación universal válido en toda la península, pero para construirse y funcionar en lo cotidiano éste debe asegurar la derogación del orden que él mismo ha instituido para, en ciertos territorios, planificar, ordenar y fabricar bienes públicos sobre la base de excepciones. Este momento autoritario es justificado por los poderes públicos por medio de una mejora de la calidad de la decisión política (Papadopoulos, 2002). En la medida en que los temas se vuelven más complejos para ser debatidos tanto en el recinto parlamentario regional como en el espacio público, necesitan un tratamiento en la urgencia y un aislamiento de la fabricación de la acción pública (Massardier, 2008). En este conflicto encontramos expresada la implantación del dilema "[…] entre el acento sobre la eficacia o la legitimidad de las decisiones públicas […]" (Papadopoulos, 2002: 153).

[34] Recordamos aquí la idea de dualidad del Estado introducida por Ernst Fraenkel (1983).

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (2003), *Etat d'exception. Homo sacer*, París, Seuil.

Andretta, M. (2004), "L'identità dei comitati: tra egoismo e bene pubblico", en D. Della Porta (coord.), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, pp. 71-97.

Bobbio, L. (1999), "Un processo equo per una localizzione equa", en L. Bobbio y A. Zeppetella (coords.), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni local*, Milán, Franco Angeli, pp. 185-238.

Bobbio, L. y E. Dansero (2008), *La TAV in valle di Susa. Geografie in competizione*, Turín, Allemendi.

Citroni G. y A. Lippi (2009), "Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, núm. 1, pp. 71-108, DOI: 10.1483/29151.

Della Porta, D. (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.

Della Porta, D. y G. Piazza, (2008), *Le raggioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo stretto*, Milán, Feltrinelli.

Fraenkel, E. (1983), *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Turín, Einaudi.

Linz, J. (2000), *Régimes totalitaires et autoritaires*, París, Armand Colin.

Lippi, A. (2009), "La scelta di costruire un termovalorizzatore: strategia di mediazione e risorse decisionali nell'analisi comparata di sette studi di caso", en M. Morisi y A. Paci (coords.), *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica di rifiuti al rifiuti di politica*, Bolonia, Il Mulino, pp. 109-129.

Lipsky, M. y S. R. Smith (2011), "Traiter les problèmes sociaux comme des urgences", *Tracés*, núm. 20, pp. 125-149.

Maccaglia, F. (2009), *Palerme. Illégalismes et gouvernement urbain d'exception*, Lyon, ENS Éditions.

Maccaglia, F. (2013), "Trafic d'influence et privatisation de l'Etat: la mise en marché de la gestion des déchets en Sicile", *Espaces et sociétés*, núm. 155, pp. 13-33.

Mangano, R. (2003), *La gestione dei rifiuti nella regione siciliana dopo la dichiarazione dello stato d'emergenza*, Bagheria, DBI.

Massardier, G. (2008), "Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines", en O. Dabène, V. Geisser y G. Massardier (coords.), *Autoritarismes démocratiques. Démocratie autoritaire au XXIe siècle*, París, La Découverte, pp. 29-56.

Massarutto, A. (2009), *I rifiuti*, Bolonia, Il Mulino.

Melucci, A. (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.

Papadopoulos, Y. (2002), "Démocratie, gouvernance et 'management de l'interdépendance': des rapports complexes", en J. Santiso (coord.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, París, Éditions Karthala, pp. 133-157.

Vitale, T. (2007), *In nome di chi. Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milán, Franco Angeli.

Cuarta Parte

MÉXICO, FRANCIA E ITALIA, LECTURAS CRUZADAS

9
CONFLICTOS Y CONCERTACIÓN EN LA LOCALIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS[1]

Luigi Bobbio
Patrice Melé

Introducción

A partir de los casos estudiados en esta obra, en el presente capítulo se propone hacer un análisis de las relaciones entre los conflictos y la concertación. En la primera sección se descifra lo que está en juego y las modalidades de constitución de las coaliciones de oponentes, y después se examina la función del arraigo territorial y se plantea una crítica de la noción de escalada de la generalidad.

En la segunda sección se aborda el lugar de la concertación en los procesos estudiados que se caracterizan por la inexistencia de debate de los proyectos antes de la aparición de la oposición a ellos, y por la focalización de los poderes públicos en la constitución de coaliciones estables en favor de los proyectos, lo cual se lleva a cabo a partir de negociaciones políticas y/o intentos de desarrollo de referentes locales en el marco del proceso de estudio o de planificación. Después, se analizan los efectos paradójicos que tiene la prueba del conflicto para los encargados del proyecto y la manera

[1] Traducido del francés por Mario A. Zamudio Vega.

como tratan de "gestionar los conflictos" por medio del inicio de intercambios con los oponentes.

La tercera sección está dedicada a identificar el producto de los conflictos en los casos analizados. Aun cuando, en la mayoría de los casos, se trata de juegos de suma cero en los que los oponentes sacan el mejor partido, ciertos conflictos han hecho posible la apertura de espacios de debate sobre las modalidades de gestión de los residuos.

La movilización de los oponentes

Lo que está en juego en los conflictos

En los nueve casos estudiados (cuadro 1) el conflicto se desarrolla en torno a dos desafíos principales: por una parte, la localización del equipamiento y, por otra parte, la definición de las políticas de gestión de los residuos. El primer desafío corresponde a la interrogante "¿Por qué *aquí*, precisamente?", mientras que el segundo desafío corresponde a la interrogante "¿Por qué *esto*, precisamente?" (Maccaglia*).[2] En las situaciones estudiadas, se identifica a menudo una combinación de los dos asuntos: se pone en tela de juicio tanto el "*aquí*" como el "*esto*"; no obstante, se les aborda por separado porque los dos temas son planteados a diferente escala y por diferentes actores. Quienes cuestionan la elección del sitio son, sobre todo, ciertos actores locales (los comités de vecinos, las asociaciones locales y, en ocasiones, también los representantes electos), aunque también pueden recibir el apoyo de otros actores con un radio de acción más extenso. La crítica de la política sobre los residuos es hecha sobre todo por las asociaciones pro medio ambiente que actúan a escalas nacional y regional, si bien los ha-

[2] Las referencias seguidas de un asterisco (*) remiten a los textos presentes en esta obra o a citas y argumentos propuestos por sus autores en los seminarios del proyecto.

bitantes afectados suelen adherirse con cierta frecuencia a sus posiciones.

Los dos tipos de cuestionamientos están presentes de manera desequilibrada en los casos estudiados (cuadro 2). Hay un solo caso (el de Palermo) en el que el conflicto se centra, casi exclusivamente, en la formulación del plan de gestión de los residuos y en donde la puesta en tela de juicio del lugar es sólo una cuestión secundaria. En todos los otros casos la oposición a la localización del equipamiento es un factor importante. En Génova, Turín y Tours el proceso ha pasado por una evolución: la oposición a los lugares posibles de localización del incinerador desembocó en un debate más amplio referido a la oportunidad de contar con un nuevo equipamiento, el tipo de tecnología que se debía emplear y el desarrollo del reciclamiento. En los cinco casos restantes, el desafío que representa la localización fue siempre predominante; en consecuencia, se puede llegar a la conclusión de que la crítica de la selección del lugar es el meollo del diferendo en la gran mayoría de los casos.

La puesta en tela de juicio de la localización

Esta puesta en tela de juicio de la localización se centra al mismo tiempo en varios aspectos (Bobbio, 2011). En todas partes hay, al principio, un rechazo de las molestias que generan o amenazan con llegar a generar los equipamientos en el territorio de que se trate: el riesgo de contaminación del manto freático (en Cuernavaca y en Izeaux) o de dispersión de substancias tóxicas en el aire (todos los incineradores), los malos olores (en Vienne), la alteración de las zonas protegidas o del paisaje (en Zimapán y en Tláhuac), el tráfico de los camiones (en Cuernavaca y en Vienne), etc. En esos casos, lo que está en juego es la salud de los habitantes o bien la preservación de su medio ambiente. Se trata de temores concretos que los oponentes manifiestan de manera explícita y que los promotores de los proyectos se ven llevados a tener en cuenta por medio

Cuadro 1. Los nueve casos

Lugar del conflicto	*Periodo considerado*	*Equipamiento*	*Cuestión desafiante*	*Resultado*
Francia				
Departamento de Isère: Vienne	2002-2011	Vertedero para residuos domésticos	Ampliación del equipamiento existente	Vertedero clausurado
Departamento de Isère: Izeaux	1989-2011	Vertedero para residuos industriales no peligrosos	Nuevo establecimiento	Decisión anulada
Departamento de Indre-et-Loire, aglomeración de Tours	2003-2011	Incinerador para residuos domésticos	Nuevo establecimiento	Decisión anulada
México				
Estado de Hidalgo: Zimapán	2003-2011	Centro de almacenamiento de residuos tóxicos	Nuevo establecimiento	Decisión anulada cuando el equipamiento ya estaba casi construido
Distrito Federal: Tláhuac	2008-2009	Centro integral de reciclamiento y energía de residuos domésticos	Nuevo establecimiento	Decisión anulada
Estado de Morelos: Cuernavaca	2005-2012	Vertedero para residuos domésticos	Nuevo establecimiento	Equipamiento instalado, pero todavía con conflictos

Italia				
Génova	1992-2011	Incinerador o gasificador para residuos domésticos	Nuevo establecimiento	Decisión en proceso
Provincia de Turín	1998-2010	Incinerador para residuos domésticos	Nuevo establecimiento	Decisión suspendida
Palermo	2001-2009	Incinerador para residuos domésticos	Nuevo establecimiento	Decisión anulada

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 2. Los desafíos que constituyen los conflictos en los nueve casos

El conflicto se relaciona sobre todo con la localización del equipamiento (¿por qué aquí?)	*El conflicto se relaciona al mismo tiempo con las dos cuestiones desafiantes (¿por qué aquí y por qué esto?)*	*El conflicto se relaciona sobre todo con las decisiones generales sobre la gestión de los residuos (¿por qué esto?)*
Vienne	Tours	Palermo
Izeaux	Génova	
Zimapán	Turín	
Tláhuac		
Cuernavaca		

FUENTE: Elaboración propia.

de peritajes científicos o técnicos. Se espera, en efecto, que estos últimos pongan de manifiesto los riesgos y permitan su medición por medio de datos objetivos.

Con todo, pese a que las consecuencias materiales son más perceptibles y aparentemente más fáciles de controlar, existen consecuencias inmateriales que los oponentes consideran igualmente importantes y que parecen mucho más difíciles de tratar. Independientemente de los riesgos concretos, los vecinos se oponen a lo que consideran una invasión inaceptable de su medio ambiente. Lo anterior debido a que los equipamientos de tratamiento de los residuos modifican desde el exterior el *statu quo*, generan la violación del territorio vital (Ugalde*) y abren una herida que parece injusta e irreparable.

Este tema está muy presente en nuestros casos. El hecho de que la amenaza provenga del exterior es un argumento recurrente, por ejemplo, en Zimapán, donde el equipamiento para el almacenamiento de residuos peligrosos es promovido y gestionado por una multinacional extranjera; en Izeaux, donde el vertedero propuesto por una empresa privada sin lazos con el territorio está destinado a recibir residuos industriales procedentes de otros lugares (Cirelli*), y en el Distrito Federal de México, donde (también a causa de otros proyectos de equipamientos) el pueblo periférico y poco urbanizado de San Francisco Tlaltenco corre el riesgo de caer en un estado de dependencia respecto a la megalópolis. Paradójicamente, los habitantes del poblado de Saint-Alban, en Vienne, experimentan también el mismo sentimiento de invasión a pesar de que, en ese caso, no se trata de la invasión del poblado por los residuos, sino que es el poblado el que se ha extendido hacia las cercanías de un vertedero que ya estaba ahí desde hace mucho tiempo. De manera más general, en particular en los tres casos mexicanos, los propietarios de los terrenos que van a ser expropiados son un componente muy activo de la oposición.

En ese contexto, los vecinos temen no sólo los impactos sobre la salud o las molestias que van a padecer, sino también la desclasificación simbólica de su territorio, un riesgo que la instalación

del equipamiento amenaza con generar. El lugar en donde se instala un vertedero o un incinerador queda marcado con un estigma indeleble, se convierte —como lo expresan los vecinos del valle del río Bièvre, en Isère— en "el basurero del departamento" (Cirelli*) y, debido a ello, el lugar confirma o aumenta su función como periferia al servicio de otros espacios. Aunado a esto, la descalificación de un territorio entraña la estigmatización de sus habitantes.

¿Escalada de la generalidad?

Los estudios que han sido dedicados a ese tipo de conflicto han demostrado que los argumentos de los oponentes locales tienen la tendencia a una *escalada de la generalidad* (Lolive, 1997), es decir, a alejarse de la visión limitada a la proximidad para proponer temas que conciernen al conjunto de la sociedad. Por consiguiente, los vecinos, preocupados por su propio medio ambiente vital, se transforman en ciudadanos preocupados por el bien común (Fourniau, 2007). La mayoría de los análisis han llegado a la conclusión de que el síndrome "no en mi patio trasero", es una invención malintencionada de los promotores del proyecto y de los medios de comunicación, pero que en los hechos no existe realmente. Gracias al aumento de generalidad, en efecto esos movimientos toman distancia respecto a esa calificación (Trom, 1999) y siempre se encuentran "más allá del 'no en mi patio trasero'" (Fedi y Mannarini, 2008), "lejos del 'no en mi patio trasero'" (Inwinkl, 2011). En ese sentido, reivindican que sus protestas no se consideren como expresiones de egoísmo estrecho, sino, antes bien, que los vean a ellos como "vanguardias" que, al protegerse, defienden el interés de todos por la protección del medio ambiente y por una gestión de los residuos menos contaminante.

En nuestros casos, la tendencia de los actores a la escalada de la generalidad es muy visible. Los comités de ciudadanos en contra de los incineradores en los tres lugares previstos en las proximidades de Tours (en Indre-et-Loire) y el de Settimo Torinese (en

la provincia de Turín), decidieron darse el nombre de "No al incinerador, ni aquí ni en ninguna parte" y "Settimo, no incinerarás", respectivamente, para tomar distancia respecto a la mera protesta por la proximidad. Los vecinos de Vienne subrayan que rechazan un proyecto que afecta al medio ambiente y la salud de una población urbana o rural entera (Cirelli*), y para llegar a ello se esforzaron por desarrollar una competencia biológica, geológica y jurídica. Con ese mismo espíritu, los miembros del Frente de Pueblos del Anáhuac hablan raramente de las molestias que ese centro de tratamiento de residuos causaría en su lugar vital, y en lugar de ello evocan los peligros para la salud de los habitantes del conjunto del Distrito Federal (Latargère*).

Ahora bien, nuestros casos demuestran, no obstante, que es necesario relativizar el concepto de escalada de la generalidad. Ante todo, los actores locales verdaderamente no tienen opción: se ven obligados a salir de su traspatio si quieren ser tomados en serio por los promotores del proyecto y encontrar aliados a una escala más amplia. Ello implica que la escalada de generalidad sea con frecuencia de naturaleza defensiva; es decir, los vecinos seleccionan cuidadosamente los argumentos para justificar el alejamiento del equipamiento de sus casas pero no se comprometen necesariamente a hacer frente a los problemas sobre la gestión de los residuos que se desprenden de ello, como se vio en Vienne, Indre-et-Loire, y —de manera evidente— en los tres casos mexicanos: en Cuernavaca, la oposición al nuevo vertedero siguió adelante con una gran dureza a pesar de que corrían el riesgo de que la basura se acumulara una vez más en las calles. En ese marco se podría interpretar que los procesos considerados como de escalada de la generalidad son un efecto civilizador de la hipocresía (Elster, 1998), que obliga a los actores a ocultar sus intereses particulares en el espacio público y a revestirlos con argumentos generales.

Las coaliciones de oponentes

La noción de escalada de la generalidad implica la existencia de una trayectoria que lleva a los actores a ampliar su horizonte. Esa trayectoria es clara en ciertas situaciones (en Vienne, por ejemplo) pero no es generalizable. En varios casos, se presentan desde el principio ambos tipos de argumentos (particulares y generales). La oposición a los equipamientos es el resultado de una alianza entre actores (locales, de asociaciones, políticos, etc.) que recurren a diferentes grados de generalidad. No siempre se presenta una escalada de la generalidad, sino, antes bien, una yuxtaposición de diferentes posturas que interactúan entre sí y producen coaliciones. En ciertos casos, los militantes ecologistas buscan desempeñar un papel clásico de vanguardia con conciencia de lo que ocurre en el exterior, como puede apreciarse en el siguiente testimonio de un activista de una asociación radical de la capital mexicana:

> al comienzo, su lucha partía más de un sentimiento […] [los vecinos] tenían una argumentación vaga, pero la hemos ido estructurando [Latargère*].

También hay episodios opuestos, es decir de *descenso a la particularidad*. Por ejemplo, ante el aumento de la basura en las calles, el presidente municipal de Cuernavaca, quien en un principio era favorable al vertedero, cambió de parecer después de las protestas de los vecinos, evidentemente para tratar de obtener un consenso inmediato. Sin embargo, más adelante trató infructuosamente de bloquear el proyecto.

Consecuentemente, las coaliciones en contra de los equipamientos se forman entre actores que trabajan a diferentes escalas territoriales y que tienen preocupaciones diferentes. Éstos se unen en torno a cuestiones desafiantes que no siempre tienen un vínculo directo con el problema de los residuos. El riesgo de contaminación del manto freático incita a algunos universitarios a apoyar la lucha de los vecinos y los propietarios de Cuernavaca, ofreciéndo-

les su pericia técnica. Las asociaciones ecologistas de Indre-et-Loire, Turín y Génova están dispuestas a sostener la lucha de los vecinos de Settimo Torinese, Scarpino y las cercanas comunas de Tours, porque constituyen aliados en su combate por un sistema de gestión de los residuos sin incineración. En el Distrito Federal de México, son sobre todo algunos grupos más radicales los que identifican en la oposición llevada a cabo por los vecinos de Tláhuac una manifestación del espíritu comunitario que puede romper las reglas de la sociedad individualista de consumo. La coalición más numerosa es la que se formó en torno a la lucha de Zimapán y que rápidamente se convirtió en un caso nacional con la adhesión de numerosos representantes populares pertenecientes a diferentes partidos políticos, aunque conviene recordar que en ese caso la coalición se constituyó, sobre todo, a partir de la desconfianza hacia la multinacional extranjera que quería eliminar residuos tóxicos en México; paradójicamente, las referencias a la política relacionada con los residuos se mantuvieron como una cuestión secundaria.

No es fácil analizar lo que ocurre en el seno de esas coaliciones. En ciertos casos, es posible ver procesos de aprendizaje recíproco entre unos actores con objetivos y racionalidad diferentes. Por ejemplo, la estrecha relación entre el comité de vecinos de Settimo Torinese en la provincia de Turín y la asociación nacional ecologista Legambiente llevó a la elaboración de proposiciones precisas sobre la gestión de los residuos que pesaron en el enfrentamiento con la administración pública. Sin embargo, en otro caso se entrevén relaciones más instrumentadas, incluso oportunistas, en las cuales cada actor tiende a mantener sus preferencias originales.

El desarrollo de la lucha en contra de los equipamientos depende en gran medida de la naturaleza de la coalición que se constituye. En nuestros casos, es posible distinguir dos situaciones típicas. La primera se caracteriza por la hegemonía de los grupos radicales que buscan el rechazo total del equipamiento y, por lo tanto, participan en un juego de suma cero (los tres casos mexicanos); la segunda se basa en un enfoque más dialógico propuesto por algunos grupos ecologistas preocupados por modificar las

decisiones de gestión de los residuos y que buscan iniciar negociaciones con las autoridades (como en Indre-et-Loire, Génova y Turín). En las dos situaciones, la escalada de generalidad de los vecinos se produce en direcciones diferentes: hacia el enfrentamiento o hacia la negociación, respectivamente. Según parece, la elección entre uno y otro camino no depende únicamente de la voluntad de los grupos locales movilizados sino, sobre todo, del contexto social o político en el cual deben actuar.

El arraigo territorial

En resumidas cuentas, en los conflictos estudiados la "proximidad" *(la riveraneité)* sigue siendo la base fundamental para la oposición a los equipamientos. Los habitantes pueden verse sometidos a la hegemonía de fuerzas diferentes, su lucha puede tender al enfrentamiento o a la negociación, pero, en cualquier caso, constituye la base de toda oposición (aun cuando pueda tratarse de una base minúscula, como en Vienne). Su fuerza deriva de su arraigo territorial y de su determinación para la defensa de su entorno vital.

El arraigo territorial proviene del hecho de que los intereses concentrados, portadores de posiciones claramente identificadas, parecen siempre más fuertes que los intereses más difusos que exponen objetivos más diversos. Para los representantes electos, es más fácil resistir a las demandas de los grupos pro medio ambiente que actúan a gran escala y representan posiciones más dispersas y más débiles, que a las de los pequeños comités de vecinos que cuentan con la confianza de su comunidad y pueden movilizarla fácilmente. A ello se debe que los militantes de las asociaciones ecologistas estén dispuestos a sostener las movilizaciones locales: sin ellas, les sería difícil abrir una brecha en las instituciones públicas. Así, aunque busquen dejar su huella en esas movilizaciones, dependen de ellas.

Dos casos opuestos ilustran con claridad ese aspecto. En primer lugar, Palermo es el único caso donde no tuvo lugar ninguna mo-

vilización local de envergadura en contra de la instalación del nuevo incinerador. Aun cuando el proyecto era muy frágil, no solamente por su contenido (la idea de "quemarlo todo"), sino también a causa del método cerrado y autoritario como se había tomado la decisión, las críticas de las asociaciones ecologistas resultaron impotentes ante el Consejo Regional.[3]

En segundo lugar, sólo en Vienne no se formó ninguna coalición estable en torno a los vecinos. Los habitantes de Saint-Alban no encontraron apoyo alguno entre las autoridades municipales de Vienne, que no estaban dispuestas a renunciar al vertedero, ni, en un primer momento, entre los grupos ecologistas, que preferían el enterramiento de los residuos a su incineración. Durante mucho tiempo lucharon completamente solos y al final lograron imponerse por razones relacionadas con la evolución de la legislación, que provocó que el vertedero resultase obsoleto. Hay que añadir que incluso en Zimapán, donde se había formado una fuerte coalición nacional en torno a los oponentes locales, el hecho que permitió poner un alto a un proyecto que se encontraba en un estadio de realización muy avanzado fue la victoria de los oponentes en las elecciones municipales y la instalación en la presidencia municipal del líder de la movilización.

La denominación "no en mi patio trasero" es una etiqueta que desvaloriza, por lo que es comprensible que en numerosos trabajos se haya buscado demostrar que ese síndrome no existía. El acrónimo LULU, del inglés "*local unwanted land use*", que describe de la manera más neutra el fenómeno de la resistencia de los vecinos al "uso inaceptable del territorio local", parece ser el más apropiado. Por lo demás, en el plano moral o político, la defensa del entorno vital propio no es una acción condenable, sino que, por el contrario, se puede considerar como un compromiso noble y virtuoso. En el plano de la eficacia, puede constituir el impulso de toda protesta:

[3] Si bien el proyecto no fue aceptado finalmente, se debió a una resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que fue adoptada por otras razones.

el arraigo territorial de las movilizaciones es claramente lo que las hace temibles.

Decisiones, concertación y selección de la localización

Los resultados de nuestros trabajos de campo nos llevaron a relativizar una de las premisas de nuestra investigación que proponía, en efecto, analizar la aparente paradoja entre la multiplicación y la complejidad de los procedimientos de información, concertación y negociación, así como el mantenimiento o la generalización de las situaciones calificadas como de conflicto, crisis o bloqueo de las decisiones públicas. Sin duda alguna, es difícil considerar que las situaciones estudiadas se caractericen por la transparencia y apertura de la toma de decisiones en el marco de los dispositivos de concertación.

Según parece, las situaciones sobre las que trabajamos se caracterizan por otra paradoja: aun cuando incluso los representantes de los poderes públicos describan el proceso de la toma de decisiones como un proceso abierto (o, en todo caso, de más abierto) basado en diferentes modalidades de reparto de la decisión y de intentos por incluir a un mayor número de actores, los oponentes consideran que dicho proceso es más bien cerrado y caracterizado por un modelo de toma de decisiones que únicamente acepta la apertura de los debates una vez que se ha promulgado el decreto sobre la selección del equipamiento y su localización.

Desde el punto de vista de los promotores de los proyectos, los dispositivos de información al público deben establecerse en un segundo momento, cuando el acuerdo entre los principales socios pudieran haberse estabilizado y ya sea posible salir de la fase de la toma de una decisión calificada como resultado de los intercambios en el seno de un grupo cerrado. Esos intercambios pueden completarse posteriormente por medio de una nueva fase de negociaciones vinculada con el surgimiento de la oposición. Se considera que esos dispositivos deben permitir que se garantice la aceptabilidad social mediante la negociación de compensaciones

y, eventualmente, por medio de la reducción de los impactos negativos de la selección de la localización.

La constitución de una coalición de proyecto

Consecuentemente, en un primer análisis, la mayoría de los casos estudiados en esta obra parecen distinguirse por una relación entre la decisión y la concertación bastante clásica que a menudo es descrita —incluso por los oponentes— a partir de cuatro fases: decidir, anunciar, defender y ajustar. Si bien ese modelo permite calificar las situaciones en las que no se ha organizado ningún intercambio antes del anuncio de un proyecto de localización, también es necesario, no obstante, subrayar el carácter excesivamente esquemático de ese marco de interpretación que implica concebir un momento decisivo caracterizado, ya sea por la decisión o por la planificación racionales, o bien por una visión "política" de las estrategias y las relaciones de fuerza.

En las situaciones estudiadas es posible, en efecto, identificar la existencia de diferentes fases de negociaciones en ciertos momentos de conflicto y en otros de cooperación, como se ha puesto de manifiesto en otros trabajos (Laurens *et al*., 2001; Laurens y Dubien, 2003). En esa manera de considerar la cuestión, antes de hacer pública la decisión de un establecimiento, esta última puede dar lugar a negociaciones en el seno de un círculo más o menos amplio constituido de representantes electos, técnicos, empresas y operadores previstos, actores públicos encargados de la protección del medio ambiente y, eventualmente, de ciertas asociaciones de protección del medio ambiente. Por lo demás, también es posible considerar que el trabajo de elaboración de un acuerdo sobre la selección de un nuevo objeto técnico consiste, en primer lugar, en la constitución y estabilización de una coalición de actores. Esta última se puede describir como una coalición de proyecto más o menos estructurada por medio de los acuerdos y los dispositivos específicos de la acción pública (Valluy, 1996).

En efecto, si bien es cierto que numerosas situaciones se presentan como el surgimiento de una oposición que proviene de los colectivos de residentes aliados a las asociaciones pro medio ambiente, no debe pasarse por alto la dimensión de la oposición entre los actores institucionales. El conflicto puede no solamente poner en tela de juicio lo que durante cierto tiempo parecía ser una posición unánime, sino que ciertas controversias muestran que algunos proyectos de localización pudieron haber sido emprendidos sin un acuerdo durable entre los representantes políticos locales. Por ello, los alcaldes y los representantes electos pueden movilizarse en contra de las soluciones sostenidas o autorizadas por los servicios del Estado. El estudio del proyecto más antiguo presente en nuestra investigación, el de Izeaux, Isère, por el rechazo de la creación de un centro de enterramiento técnico en una antigua cantera que debía recibir residuos industriales no peligrosos, muestra la importancia de la oposición de los actores políticos locales y la desconexión progresiva entre los representantes electos y los debates locales sobre la necesidad de encontrar los medios para tratar localmente ciertos residuos industriales a cargo de los servicios del Estado y de algunos empresarios locales.

Ese caso muestra también que las empresas privadas desempeñan una función fundamental en la cuestión de la selección de la localización. Aun cuando, en el campo de los residuos domésticos y similares, el lugar de esas empresas se disfraza por medio de los proyectos de incineración y/o de almacenamiento a cargo de los establecimientos públicos de cooperación entre comunas (EPCI),[4] en ese campo la legislación adjudica a las empresas de tratamiento una función determinante (Nevers y Couronne, 2004: 9). Algunos procesos específicos y algunas instancias intermediarias constituidas en la forma de creación de asociaciones tienen el objetivo de reemplazar la acción pública en el centro del dispositivo.[5]

[4] Siglas en francés de Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

[5] La ORDIMIP en Midi-Pyrénées y, con medios y jefes menos importantes, Médiane, en Auvergne (Nevers y Couronne, 2003).

En los tres contextos nacionales, los procedimientos que deben desembocar en la implantación de una infraestructura de gestión de los residuos siguen estando caracterizados por el peso de las negociaciones entre los representantes electos, las administraciones y los operadores y, eventualmente, por las asociaciones pro medio ambiente. Los promotores de los proyectos, por medio de la identificación de los riesgos relacionados con una mala coordinación entre los diferentes niveles de los poderes, parecen centrarse en el mejoramiento de las relaciones entre los actores institucionales. Ahora bien, lo que muestran los casos estudiados es también que un trabajo previo en cuanto a la coordinación de múltiples niveles no es una garantía de éxito. En realidad, a pesar de los intentos de constituir coaliciones robustas, éstas siguen siendo frágiles con mucha frecuencia y no oponen resistencia a la presión del conflicto o a los cambios relacionados con las alternancias políticas.

En numerosos casos, también se observa una gran fragilidad de los acuerdos y los intentos de participación en las decisiones de los alcaldes o de los representantes de las colectividades locales, quienes, ante el surgimiento de una fuerte oposición, no se mantienen durante mucho tiempo como partidarios de los proyectos. Ése fue el caso en Zimapán, Tours, y también en Génova y Turín. La influencia del conflicto sobre una situación depende, en especial, de la capacidad para restablecer las alianzas que habían sido presentadas como fundamento de la legitimidad de decisiones estables.

De las negociaciones políticas a los intentos de elaboración de un referencial local

En nuestros estudios de caso, la estrategia de constitución de la coalición de proyecto es visible según dos formas principales muy diferentes en su modalidad, pero cuya importancia para las situaciones de conflicto sigue siendo muy limitada. En primer lugar, se trata de un trabajo de gestión y de negociación política mediante el cual los grupos de técnicos o los representantes electos a cargo pien-

san que tienen la capacidad para imponer, construir o expresar un compromiso que implica al conjunto de actores político-institucionales. En segundo lugar, se trata de una forma más abierta en la que algunas comisiones e intercambios eventualmente vinculados con los procesos de planificación se centran en la elaboración de un referencial local compartido por los representantes del Estado, los representantes electos locales, los participantes técnicos y, en ciertos casos, las asociaciones que aportan el valor medioambiental. Por supuesto, esas dos estrategias pueden aparecer simultáneamente en una misma situación.

Más generalmente, en esos procesos y en las negociaciones con los altos niveles sobre la selección de una localización, los intercambios con las instancias locales parecen reemplazar el establecimiento de procedimientos de información o de concertación con los residentes y los actores locales. El acuerdo de un alcalde parecería garantizar la aceptabilidad territorial de los proyectos, mientras que en numerosos casos la instancia local no está en condiciones de desempeñar la función de anclaje local del proyecto.

El proyecto sometido a la prueba del conflicto

Desde el punto de vista de los promotores de un proyecto, los conflictos son, primero, pruebas y situaciones de tensión que producen mandatos paradójicos sobre los actores políticos y técnicos. Estos últimos intentan parecer ejemplares, "no cometer los errores del pasado" (Ugalde*), analizar la situación, identificar a los actores interesados y proclamar la voluntad de diálogo, pero, al mismo tiempo, procuran no dar a los oponentes bases sobre las cuales apoyarse, reforzando la consistencia jurídica de las decisiones y la coherencia de las coaliciones que tiene el proyecto a su cargo. Mientras tanto, esos mismos actores políticos y técnicos expresan su voluntad de contar con todas las posibilidades de su lado para desarrollar lo que se sigue llamando "la aceptabilidad social de los proyectos". En el campo que nos ocupa, la certidumbre de tener

que enfrentar la oposición a los proyectos no se traduce en una postura de apertura, sino en un endurecimiento del control de la comunicación, en la voluntad de ir lo más lejos posible en círculos cerrados. Por consiguiente, se trata de estrategias con las cuales se busca "no despertar al perro dormido", basadas en la creencia de la posibilidad de generar la irreversibilidad, es decir, situaciones en las que "sea imposible volver atrás", lo que se podría llamar *efectos de trinquete*.

Ese tipo de postura se puede ver en contextos tan diferentes como Zimapán y Tours. En el primero, nuestra investigación muestra que ese contexto particularmente difícil no se tradujo únicamente en la voluntad de no dar pie a los recursos de la empresa y de reforzar la consistencia jurídica de los actos del gobierno, sino también en una tensión especial, de desconfianza y cierta propensión a retener el mayor tiempo posible la información relacionada con el proyecto.

En ese plano, la gestión de las modalidades del anuncio de un proyecto o del estudio de una implantación parece crucial. En varios casos, incluso cuando los actores públicos daban muestras de que tenían la voluntad de controlar el momento en que se llevaría a cabo el debate de los proyectos, se presentaba su anuncio como un error de comunicación, resultado de una información filtrada demasiado pronto o sobre la cual no se tenía control.[6] En varias situaciones, las entrevistas con los promotores de un proyecto dan a entender que ellos consideran que una de las causas del conflicto había sido la falta de control de su anuncio. En realidad, el momento en que se revela el proyecto conforme a una estrategia más o menos controlada es lo que hace que una nueva implantación llegue a ser el meollo de una controversia local, sin importar cuál sea, por lo demás, la consistencia del proyecto.

[6] De acuerdo con la temporalidad impuesta por la partida de un prefecto que fue responsable del proceso de planificación del proyecto del incinerador para Tours. En Vienne, los vecinos del vertedero declararon haberse enterado "por azar" del proyecto de ampliación.

Del lado de los oponentes, en prácticamente todos los contextos se observa la denuncia de que se les puso ante "los hechos consumados", de que no pudieron tener peso en las modalidades de la selección de la localización, misma que, a partir de ese momento, tratan de hacer imposible. Para los oponentes, es como si ésta fuese siempre algo exterior a ellos y ya constituida en círculos a los que ellos no tienen acceso, sin importar cuáles pudieran haber sido los procedimientos para tomar la decisión, En los casos estudiados, el grado de apertura no parece haber tenido un efecto determinante en el surgimiento de la oposición.

Dado que los conflictos ponen en tela de juicio los acuerdos y las modalidades de la constitución de las coaliciones del proyecto, también ponen en evidencia una de las paradojas de la concertación: la clausura, necesaria e imposible, del espacio de concertación. Sin importar la apertura de los procesos de constitución de las coaliciones al conjunto de los actores institucionales y a las asociaciones pro medio ambiente, dichos procesos pueden ser denunciados como cerrados. Ahora bien, para negociar y deliberar es necesario estar en condiciones de formar un conjunto de personas o de grupos afectados o movilizados, es decir, no excluir a los oponentes de los intentos de llegar a un acuerdo.

Los intentos de gestión de los conflictos

En los tres contextos, los promotores de los proyectos se ponen del lado de las posiciones predominantes en las políticas nacionales de gestión de los residuos que promueven la incineración. En las situaciones estudiadas en Francia, se deplora su incapacidad para llegar localmente a un acuerdo a partir de argumentos científicos y técnicos. Ciertos actores públicos locales afirman que se encuentran sometidos a la orden de tener que crear las condiciones para generar una confianza localizada basada en unos procesos locales de intercambio, planificación o concertación, al tiempo que subrayan su incapacidad para modificar localmente las condiciones de

los intercambios en un contexto que se caracteriza por unas posiciones radicalizadas por el recuerdo de los asuntos nacionales (Salomon, 2003) y expresan su deseo de contar con el refuerzo de un referencial nacional en favor de la incineración que tuviese la capacidad de enmarcar las relaciones entre los actores a la escala local y de pesar en la situación por medio de un tratamiento nacional de las cuestiones sanitarias. Ahora bien, explican que su enfrentamiento con los oponentes se caracteriza por la desconfianza fundamental, por las denuncias de éstos y porque les hacen unas imputaciones muy duras sobre su responsabilidad en las cuestiones sanitarias.

En todos los contextos, los argumentos técnicos en favor de los proyectos parecen inaudibles y sin la capacidad para influir en las situaciones. En México, a pesar de que las autoridades habían elegido un procedimiento de gasificación, una innovación que debía contribuir a garantizar la aceptabilidad entre los vecinos, los promotores del proyecto se encontraron ante una oposición que asimilaba la gasificación con la incineración y exigía la eliminación de todos los procedimientos de tratamiento térmico que pudiesen generar gases tóxicos.[7] La confianza en las garantías dadas por las autoridades locales responsables del medio ambiente es tan poca, que algunos expresan el temor de que ese centro, que implica el almacenamiento provisional de los residuos antes de su tratamiento, se transforme en vertedero.

Después del anuncio del proyecto y ante la ineficacia o la falta de dispositivos establecidos, los promotores intentaron abrir unos espacios de diálogo que, desde su punto de vista, debían permitir informar mejor, negociar la adaptación de los proyectos y considerar ciertas compensaciones. Esos espacios pueden adoptar formas más o menos institucionalizadas, pero, en los casos estudiados, esos intentos se tradujeron en fracasos debido a que los oponentes

[7] A pesar de que la gasificación permitiría la eliminación de los riesgos de emanación de dioxina o de furanos, según las evaluaciones hechas por la Agencia del Medio Ambiente y Control de la Energía (ADEME, por sus siglas en francés: Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie).

dieron preferencia al recurso al Tribunal de lo Contencioso, al enfrentamiento político o simbólico y con mucha frecuencia rechazaron entrar en los procesos de negociación sobre las modalidades de establecimiento de la nueva infraestructura.

En México, las autoridades del Distrito Federal establecieron una gestión política del conflicto: se encargó a un responsable de la entidad que iniciara las negociaciones; éste participó en numerosas reuniones y asambleas en Tláhuac hasta que la comunicación se interrumpió como consecuencia de una reunión particularmente tensa que requirió la intervención de la policía.

En Vienne, los representantes electos locales propusieron la creación de un "grupo de reflexión", intento que fue interpretado como una operación electoral por las asociaciones de vecinos, que se rehusaron a participar en la primera reunión cuatro meses antes de las elecciones municipales de marzo de 2008. Al final el grupo sólo se reuniría tres veces, en un clima de desconfianza. Por lo demás, los vecinos se rehusaron a participar en un dispositivo de seguimiento de las molestias (la operación "20 narices") e impidieron que se llevara a cabo una encuesta sobre el nivel del ruido.

En Zimapán, la Secretaría de Gobernación federal y la Secretaría del Medio Ambiente intentaron llevar a cabo reuniones de negociaciones o "mesas de diálogo", con el conjunto de las partes interesadas. Sin embargo, esas reuniones no desembocaron en nada concreto, a pesar de que se habían enlistado los elementos para preparar la negociación.

Los efectos de los conflictos

En resumidas cuentas, ¿cómo definir lo que fue el producto de los conflictos en los casos analizados? En general, todos los conflictos se presentan como juegos de suma cero. Las partes interesadas se enfrentan desde posiciones opuestas y cada una de ellas busca echar mano de todos los recursos disponibles para imponerse a las otras, por lo que, con toda seguridad, tiene que haber un ganador

y un perdedor. En el campo de la infraestructura para la gestión de los residuos, ese tipo de salida puede entrañar riesgos: si los promotores de un proyecto ganan sin hacer concesión alguna a los perdedores, los equipamientos serán instalados con la posibilidad de que produzcan los impactos medioambientales y las molestias denunciadas por los oponentes. Si, por el contrario, son los oponentes quienes ganan, el proyecto de equipamiento será abandonado, pero el problema de la gestión de los residuos seguirá sin solución, porque se deberá mantener en funcionamiento una infraestructura o unos vertederos que habían sido considerados obsoletos y que engendrarán molestias suplementarias en otros lugares.

Ahora bien, los conflictos también pueden transformarse en juegos de suma positiva. Las partes que negocian pueden lograr contemporizar, renunciando a ciertos aspectos de sus posiciones originales (negociación distributiva), o bien, reconocer las buenas razones de sus interlocutores y encontrar soluciones innovadoras que, al modificar la manera de enfocar el problema, logren satisfacer las exigencias fundamentales de unos y otros (negociación integrante) (Fisher y Ury, 1981).

Dos juegos de suma cero que ganan los oponentes

En nuestros estudios de caso, la transformación de los conflictos es un fenómeno raro —como se verá, únicamente tres situaciones pueden ser interpretadas de esa manera—. La situación más común es la del enfrentamiento de suma cero con un proceso de aprendizaje muy deficiente: las partes se mantienen fijas en sus posiciones de principio a fin; en esos conflictos, los oponentes son quienes logran imponerse. En la gran mayoría de las situaciones estudiadas (siete de nueve casos), los conflictos produjeron el bloqueo, impidieron el establecimiento de la nueva infraestructura o bien provocaron la clausura del equipamiento puesto en tela de juicio (cuadro 3). El fracaso de los promotores del proyecto fue total; las

Cuadro 3. Los efectos de los conflictos

		¿Tuvo el conflicto una función determinante?	
		Sí	*No*
¿Fue bloqueado el proyecto?	*Sí*	Vienne Izeaux Tours (después del bloqueo, se inició un debate más amplio) Zimapán	Turín Tláhuac Palermo
	No	Cuernavaca (pero las protestas continúan) Génova (después de que el incinerador fue bloqueado en dos sitios)	

FUENTE: Elaboración propia.

únicas excepciones fueron el caso de Génova, donde después de quince años de bloqueo se entrevé una solución, y el de Cuernavaca, donde el vertedero puesto en tela de juicio fue finalmente abierto a pesar de que, en ese caso, la controversia produjo una situación paradójica, puesto que el nuevo presidente municipal se rehúsa a utilizarlo para los residuos de la ciudad.

Con mucha frecuencia, es difícil determinar si el abandono de un proyecto se debe a la movilización de los oponentes o a otras razones. En Turín, se renunció al segundo incinerador de la provincia, sobre todo a causa de la crisis económica y los costos de la infraestructura, a pesar de que el conflicto pudo haber ayudado a las autoridades a considerar con más atención la verdadera necesidad del equipamiento. En México, es difícil atribuir el abandono del ambicioso proyecto del centro integral de Tláhuac únicamente a la movilización local. Probablemente la rápida retirada del gobierno del Distrito Federal tuvo otros motivos. En Palermo, fue una decisión judicial europea lo que bloqueó el incinerador, pero es probable que, debido a que los oponentes sacaron a la luz un plan sobre el que no se había llevado a cabo debate público alguno a causa de la situación de urgencia, la presión que ejercieron haya sido un factor indirecto en la resolución del Tribunal de Justicia.

Con todo, en la mayoría de nuestros estudios de caso es innegable que la movilización de los oponentes constituyó un factor decisivo, sobre todo en Vienne, Izeaux, Zimapán y Tours, así como en Génova en lo concerniente a las dos primeras hipótesis de localización (en Lumarzo y en el puerto). La situación más impresionante es la de Zimapán, donde el abandono del proyecto de vertedero de residuos tóxicos tuvo lugar después de que se terminaron las obras de acondicionamiento, con un costo importante para el gobierno mexicano. Sin duda alguna, la derrota de Zimapán representó una consecuencia muy pesada para la administración pública en el plano financiero, pero las otras derrotas también engendraron consecuencias negativas: ya sea para las instituciones públicas, que se vieron obligadas a partir de cero en la búsqueda de soluciones, o bien para los lugares que tendrán que seguir recibiendo residuos que debieron de haber sido encaminados a nuevos proyectos. Lo sorprendente es que, en lo inmediato, la victoria de los oponentes (o la derrota de los promotores de los proyectos) parece poner punto final al juego. El enfrentamiento ha terminado, el asunto se ha cerrado.

El éxito de los oponentes muestra que disfrutan de una relación de fuerza favorable en el terreno. Las coaliciones que se constituyen con base en el rechazo de la infraestructura tienen —como ya se ha visto— un fuerte arraigo territorial y por lo tanto son capaces de romper la cohesión de las instituciones públicas en las que el eslabón débil está constituido por los representantes electos locales, que no pueden hacer caso omiso del consenso de sus representados (lo cual se observó en Cuernavaca, Zimapán, Izeaux, Tláhuac y Tours; así como en Génova en lo concerniente a la localización de Lumarzo). Dos ejemplos emblemáticos son el del nuevo presidente del Consejo Regional de Sicilia y el del presidente municipal de Cuernavaca, quienes prefirieron ceder, renunciando al incinerador (en Palermo) y al vertedero (en Cuernavaca), a pesar de que las dos ciudades se encuentran en una situación de mayor urgencia a causa del abandono de los proyectos.

Conclusión: ¿del conflicto al debate?

Con todo, también hay excepciones. En esos casos el proceso no se limita a encerrarse en un juego de ganador y perdedor: el conflicto tiene como efecto abrir espacios de debate sobre las modalidades de la gestión de los residuos, así como recomponer el juego de cada actor, modificar las relaciones de fuerza y hacer surgir grupos movilizados que disponen de una competencia técnica, jurídica y relacional adquirida durante el conflicto. En esas situaciones, el conflicto se transforma en un juego menos simplificado, más abierto y con tendencia a la suma positiva.

Tres de las situaciones estudiadas parecen evolucionar en esa dirección: las de Tours, Génova y Turín. Estos tres casos surgieron de una o de varias derrotas de la administración pública sobre la localización del equipamiento: en la aglomeración metropolitana de Tours, en Lumarzo y en el puerto en el caso de Génova, y en Ivrea y Rivarolo Canavese en el caso de la provincia de Turín; pero el proceso no se detuvo ahí. El abandono del proyecto no se tradujo en un *statu quo*, más bien las discusiones se dirigieron claramente hacia un plano diferente al problema original. De cierta manera, lo que produjeron los conflictos relacionados con la localización del incinerador parece conforme con un argumento utilizado con mucha frecuencia por los oponentes en los tres contextos: la necesidad de evitar el establecimiento de un equipamiento de dimensiones excesivas y centrar el debate en la reducción de los residuos.

En Tours, con el propósito de restablecer el diálogo después del abandono del proyecto, tomar a su cargo el expediente y abrir un "debate público" que adopte la forma de una serie de reuniones públicas sobre la situación anterior a la revisión del plan departamental, el Consejo General afirmó que era necesario tomarse el tiempo para un largo intercambio antes de considerar cualquier decisión. Los debates no tienen por objetivo seleccionar un nuevo equipamiento, sino reiniciar el diálogo con el conjunto de los grupos comprometidos con una reflexión sobre el tratamiento de los residuos, incluidos los oponentes que se constituyeron como inter-

locutores en el momento del conflicto. Los organizadores de esa fase del debate, al tiempo que recuerdan que la instancia política que organiza los intercambios no tiene una postura inmutable, tratan de fomentar una orientación "múltiple" sin excluir ningún procedimiento —se trata de hacer posible un debate desapasionado sobre la incineración—, subrayan la necesidad de evitar las posiciones "dogmáticas" incluidas en las modalidades de intercambio, y proclaman que deberá adoptarse una decisión colectiva. Esos momentos de indecisión permiten establecer un debate local y esperar que se restablezcan unas condiciones de intercambio caracterizadas por un clima de confianza, sin olvidar que la gestión de los residuos constituye un problema público al cual se debe hacer frente desde la proximidad.

Sea cual sea la productividad de esas estrategias de indecisión sobre la calidad de los intercambios, es muy difícil hacer pronósticos sobre los efectos operacionales de esa fase del debate cuando se vuelve a plantear la cuestión de la localización de la nueva infraestructura. Con todo, debe hacerse notar que en los contextos donde no se lleva a cabo ese trabajo en un plano superior, la gestión de los residuos parece mantenerse como una "cuestión desafiante intermitente" (Beuret y Cadoret, 2011: 7), que únicamente se coloca en la parte frontal del escenario en los momentos de crisis. Los procesos locales de planificación pueden permitir el establecimiento del marco del proceso de estabilización de las redes de actores que se han constituido en el marco de los conflictos.

En Génova, a partir de las elecciones municipales de 2007, el nuevo ayuntamiento estableció una concertación directa con las asociaciones pro medio ambiente y propuso un plan para mejorar el reciclamiento y experimentar un nuevo sistema de recolección, antes de llevar a un estudio de factibilidad de un procedimiento de incineración compatible con unas tasas altas de reciclamiento. De cierta manera, lo que se buscó en ese caso fue un acuerdo sobre una política global de gestión de los residuos para dar más tiempo al debate sobre la necesidad y las dimensiones del incinerador. Fue como si se tratase de reintegrar la infraestructura prevista en una

reflexión sobre el conjunto del sector. El nuevo ayuntamiento logró modificar las relaciones con los grupos ecologistas y las asociaciones de protección del medio ambiente, lo cual hizo posible un debate pacífico durante algún tiempo.

En Turín, en el momento de enfrentar el problema de la localización del incinerador en la comuna de Settimo Torinese después de los fracasos de Ivrea y Rivarolo Canavese, el consejo de la provincia inició un debate (restringido, pero abierto) con la asociación pro medio ambiente Legambiente, la cual había sostenido y enmarcado la lucha del comité de ciudadanos de Settimo Torinese y pudo aportar varios datos para demostrar que no era necesario un segundo incinerador en el territorio de la provincia. Al final, la provincia abandonaría el proyecto de ese equipamiento. Si bien es probable que los argumentos de los ecologistas no han sido decisivos para llevarla a rechazar el incinerador, el hecho de que se haya iniciado el diálogo no dejó de producir efectos.

Esos tres ejemplos constituyen una excepción entre las situaciones estudiadas, en las que la regla fue el enfrentamiento que condujo a los promotores del proyecto a la derrota. Por consiguiente, el estudio de los nueve casos en Francia, México e Italia muestra que los conflictos sobre las decisiones relacionadas con los residuos siguen siendo fuertes, mientras que los procesos de concertación parecen tímidos, aleatorios y poco estructurados. Esa situación es el resultado de una desconexión doble: en primer lugar, se pone de manifiesto la desconexión entre los planes generales de acondicionamiento de los residuos y las decisiones particulares de localización de la infraestructura. Los planes, hechos a escala regional, departamental o entre comunas (según los diferentes sistemas institucionales), comprenden sistemas cada vez más complejos de reducción, recolección, clasificación y eliminación de residuos, pero muestran la tendencia a referir a una fase posterior la decisión de la localización de la infraestructura que se necesita para su funcionamiento. La concertación con los actores sociales, si se lleva a cabo (lo cual no ocurre siempre), se concentra en ese estadio de definición general del sistema. En otras palabras, es como si el acuerdo sobre

la estructura del ciclo de los residuos tuviese la capacidad de entrañar el consenso sobre la selección de la localización que se debe llevar a cabo, mientras que en la práctica eso casi nunca ocurre.

En segundo lugar, hay una desconexión entre las decisiones concretas de implantación de la infraestructura y las poblaciones afectadas. Las decisiones puntuales de localización son tomadas por medio de procedimientos técnicos, con frecuencia muy complejos, en los que se evalúan los aspectos geológicos, hidrológicos, medioambientales, económicos y logísticos de los lugares propuestos como candidatos, pero en los que no se tiene en consideración el problema de su aceptabilidad social. Los proyectos de localización siguen una lógica de tipo industrial, conforme a la cual las únicas pautas consideradas son la rentabilidad y los aspectos técnicos. Los promotores de los proyectos no aplican nunca el principio de: "No se necesita encontrar un sitio, sino una comunidad" (Richards, 1996: 321); sino por el contrario, buscan jugar con los hechos consumados, aunque muy frecuentemente sin éxito.

Las experiencias de concertación identificadas en nuestros casos tienen dos límites: por un lado, se desarrollan demasiado con base en un plano superior cuando se trata de diseñar una estrategia de gestión de los residuos, y no sólo incluyen asociaciones ecologistas que representan intereses generales; pero, por otro lado, como la causa principal del conflicto se sitúa en el plano de las comunidades directamente afectadas por la selección de la localización, las iniciativas de concertación se mantienen periféricas en lo concerniente a lo que es el centro del cuestionamiento. Observamos algunos intentos de hacer participar a los vecinos en un debate con los promotores de los proyectos (las mesas de diálogo en Zimapán y un grupo de reflexión en Vienne), pero éstos intervinieron tardíamente, cuando el conflicto ya había estallado y los oponentes ya sabían que tenían muchas probabilidades de lograr imponerse.

Nuestros análisis sólo están relacionados con los efectos de los conflictos en el corto y el mediano plazos. Es probable que en el largo plazo los conflictos puedan tener un efecto integrador, por medio del cual se logre el mejoramiento de la gestión de los residuos

gracias a decisiones innovadoras y perdurables que inciten al reciclamiento y reducción de la producción de residuos en gran escala. Se puede incluso emitir la hipótesis de que los conflictos constituyen el impulso principal que permite que la política destinada a los residuos evolucione con el tiempo, lo cual implica que las autoridades y los promotores de los proyectos sean capaces de aprender como consecuencia de las derrotas y de reaccionar (como se entrevió en Tours, Génova y Turín). Sin embargo, es necesario añadir que el aprendizaje no está garantizado de ninguna manera. Los conflictos no resueltos pueden llevar, en el largo plazo, a situaciones catastróficas, como en Nápoles, donde la crisis de los residuos perdura desde hace veinte años, con algunos momentos recurrentes particularmente agudos (a causa de toneladas de basura en las calles) (Gribaudi, 2008; Laino, 2008; Lizzi, 2009; Savarese, 2009); esto, por supuesto, se trata de un caso especial. No obstante, si bien la catástrofe de Campania parecería un riesgo lejano para la mayoría de las ciudades (aunque en nuestros casos se percibe una tendencia similar en Cuernavaca y Palermo), no se trata de un horizonte imposible. La falta de aprendizaje que se ha observado en la mayoría de nuestros casos entre las instituciones públicas podría amenazar con hacer que los sistemas locales de gestión de los residuos se inclinaran en esa dirección en un plazo más o menos largo.

Referencias bibliográficas

Beuret, J. E. y E. Cadoret, (2011), *La concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux. Retour d'expériences*, París, Ademe.

Bobbio, L. (2011), "Conflitti territoriali: sei interpretazioni", *Tema. Journal of Land use, Mobility and Environment*, vol. 4, núm. 4, pp. 79-89. Disponible en <http://www.tema.unina.it/index.php/tema/article/view/ 569>.

Elster, J. (1998), "Deliberation and Constitution Making", en J. Elster (coord.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 97-122.

Fedi, A. y T. Mannarini, (2008), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milán, Franco Angeli.

Fisher, R. y W. Ury (1981), *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving*, Nueva York, Basic Books.

Fourniau, J. M. (2007), "L'expérience démocratique des 'citoyens en tant que riverains' dans les conflits d'aménagement", *Revue européenne de sciences sociales*, núm. 136, pp. 149-179.

Gribaudi, G. (2008), "Il circolo vizioso dei rifiuti campani", *Il Mulino*, núm. 1, pp. 17-33.

Inwinkl, N. (2011), "Altro che NIMBY! Mobilitazioni sociali, ambiente, infrastrutture", en E. D'Albergo y G. Moini (coords.), *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Rome, Ediesse, pp. 101-123.

Laino, G. (2008), "La crisi dei rifiuti a Napoli", *Archivio di studi regionali e urbani*, núm. 91, pp. 13-35.

Laurens, Y. y I. Dubien (2003), "Analyse de négociations autour de l'implantation conflictuelles d'incinérateurs d'ordures ménagères: rôle des arguments sanitaires", en R. Billé y L. Mermet (coords.), *Concertation, décision et environnement, Regards croisés,* vol. I, París, La documentation française, pp. 75-84.

Laurens, Y., I. Dubien y L. Mermet (2001), "L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères: dimensions négociées d'un processus de décision complexe", *Annales des mines*, núm. 28, pp. 24-38.

Lizzi, R. (2009), "La crisi dei rifiuti a Napoli: un'ipotesi interpretativa oltre l'emergenza", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, núm. 3, pp. 105-139.

Lolive, J. (1997), "La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, vol. 10, núm. 39, pp. 109-130.

Nevers, J. Y. y P. Couronne (2003), "L'ORDIMIP. Observatoire régional des déchets industriels de Midi-Pyrénées. Évaluation d'une expérience de concertation", *Études financées par la DRIRE*, Toulouse, CERTOP.

Nevers, J. Y. y P. Couronne (2004), "Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage", *Études financées par la DRIRE*, Toulouse, CERTOP.

Richards, A. (1996), "Using co-management to build community support for waste facilities", en D. Muton (coord.), *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Washington D.C., Georgetown University Press, pp. 321-337.

Salomon, D. (2003), "À l'opposé du principe de précaution: l'incinérateur de Gilly-sur-Isère", documento de investigación para la CIRE de Rhône-Alpes y el InVS.

Savarese, R. (2009), *Galli sulla monnezza: silenzi, grida e bugie sui rifiuti in Campania*, Milan, Franco Angeli.

Trom, D. (1999), "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, pp. 31-50.

Valluy, J. (1996), "Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994)", *Politique et management public*, vol. 14, núm. 4, p. 101-131.

10
EL TERRITORIO DE LAS RESISTENCIAS LOCALIZADAS[1]

Fabrizio Maccaglia
Edigio Dansero

El territorio es "una producción a partir del espacio" que pone en juego relaciones que están "marcadas por el poder" (Raffestin, 1980: 129-130).[2] Es sobre la base de esta hipótesis defendida por Claude Raffestin que proponemos dar cuenta de la dimensión espacial de los nueve casos de conflicto analizados. Concebir el territorio a partir de la cuestión del poder demanda hacer dos consideraciones. En primer lugar, esta hipótesis lleva a elaborar un escenario interpretativo que pone la expresión del rechazo en el centro del análisis, así como la manera en que dicha oposición contribuye a la formación de colectivos y situaciones de compromiso. Es mediante esta relación dialéctica del poder a la oposición de sus decisiones como el territorio adquiere una existencia no solamente para los hombres y las mujeres comprometidos en la defensa de un lugar y, por medio de ésta, en la defensa de valores e intereses, sino también para los responsables de obras públicas o privadas con las que, en parte, están vinculados. Toda tentativa por ordenar el espacio entraña actos de resistencia (Foucault, 1994; Scott, 2009, 2013),

[1] Traducido del francés por Vicente Ugalde.

[2] Claude Raffestin ve las relaciones de poder como la expresión de una "[…] interacción de actores que buscan modificar los relaciones con la naturaleza y las relaciones sociales" (Raffestin, 1980: 143).

y es a partir de esos actos de resistencia como debe verse la relación con el espacio.

Esta hipótesis invita, en segundo término, a concebir el territorio no como una forma espacial a exhumar, expresión de una comunidad local latente, sino como un proceso que emana de la relación de fuerza que se establece en el marco del conflicto y que lo estructura.[3] Del mismo modo que el territorio no precede al espacio, tampoco existe al margen del conflicto: la relación con el espacio de los usuarios o de los vecinos es en efecto puesta a prueba por la existencia de un trastorno que sigue al anuncio de un proyecto de equipamiento o al hecho de ser expuestos a molestias, y es por medio de ese trastorno que "el actor 'territorializa' al espacio (Raffestin, 1980: 129), es decir, se lo apropia de manera concreta o abstracta. Ubicarse en esta perspectiva no significa en absoluto negar la existencia de una historia y de una memoria locales, de las redes de sociabilidad y de una vida local, o de los sentimientos de apego, individuales o colectivos, al espacio; es, sin embargo, en relación con la participación en una causa o el interés atribuido a ésta, que esos elementos están plasmados para producir un discurso en el cual el territorio es un componente.

El territorio, un espacio de apropiaciones concurrentes

En cada uno de los casos estudiados los colectivos han adoptado denominaciones que hacen explícitamente referencia a un lugar: Comitato di Bellolampo en el caso del incinerador de Palermo (Maccaglia*), Frente de los Pueblos del Anáhuac y Asociación de nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, a propósito del Centro Integral de Reciclaje y Energía de Tláhuac (Latargère*), Todos So-

[3] Visto como un proceso, el territorio posee un carácter dinámico en la medida en que los elementos que lo componen son susceptibles de evolucionar en el tiempo.

mos Zimapán, a propósito de la instalación para residuos peligrosos de Zimapán (Ugalde*), Comitato di Scarpino y Gli Amici del Chiavaravagna en el caso de la unidad de gasificación de Génova (Bobbio y Melé*, Pommato*),[4] Asociación de Vecinos del Vertedero de Saint Alban contra las molestias en éste del centro de enterramiento de Vienne (Cirelli*). Los artículos *de* o *del* (*de* en francés, *di* o *del* en italiano) presentes en esas denominaciones están destinadas tanto a significar el origen geográfico de quienes protestan como a expresar su sentimiento de pertenencia a eso que reivindican que es su territorio y por el cual se movilizan. Esta identificación da cuenta de un apego, de una relación afectiva a un espacio vivido por vecinos o usuarios (Frémont, 1999); pero también es utilizada para estructurar una relación con la parte adversaria y adquirir ante ella el estatus de interlocutor (Fourniau, 2007). Se trata de hacerle tomar conciencia a ese adversario que el territorio donde se localizará la instalación o que es objeto de una utilización cuestionada no es una materia abstracta, una superficie a la espera de un acondicionamiento o una localidad desprovista de cualidades, sino el lugar en donde vive una comunidad que exige ser tenida en cuenta, consultada y respetada; una comunidad que reivindica su derecho a opinar sobre las decisiones que conciernen a su bienestar y su salud, y que afectan su entorno vital.

La instalación o la actividad que es objeto de una movilización responden a necesidades e intereses que no son necesariamente los que expresan las poblaciones locales. Por otra parte, aquéllas tienen como efecto especializar el territorio, dándole una orientación funcional y características que pueden determinar su devenir y comprometer su desarrollo por la introducción de fuertes limitaciones en materia de usos del suelo o por la aparición de un estigma asociado a una actividad contaminante. El territorio, tal y como se asimila a un marco en el sentido de Goffman (1991), mediante

[4] Las referencias que presentan un asterisco (*) reenvían al lector a los textos presentados en este libro o a citas y argumentaciones propuestas por los autores en los seminarios del proyecto del cual se deriva este trabajo.

el cual la realidad adquiere sentido para los individuos y orienta su conducta. Y es a partir de ese territorio que se genera una relación de fuerzas que opone a los inconformes y a los promotores del proyecto para definir un "bien común localizado" (Lascoumes y Le Bourhis, 1998).

El posicionamiento en el conflicto se hace citando valores patrimoniales, ambientales, paisajísticos, económicos, simbólicos o históricos para demostrar el carácter intrínsecamente incompatible del territorio con la instalación o la actividad rechazada. Para las autoridades mexicanas, la sierra de Santa Catarina es una región contaminada y degradada, desprovista de todo valor patrimonial, económico o ambiental. Es con base en esta convicción que se toma la decisión de construir el Centro Integral de Reciclado y Energía de Tláhuac.

Por el contrario, esta misma sierra de Santa Catarina posee un gran valor para sus habitantes. En principio, es una de las últimas zonas agrícolas de la Ciudad de México en donde todavía se cultiva maíz, frijol y calabaza. Además, es una zona donde todavía existe una biodiversidad en una aglomeración metropolitana que no ha dejado de crecer y expandirse en las últimas décadas. Finalmente, es un lugar sagrado, pues lo que las autoridades perciben como una acumulación de piedras, para los habitantes representa a la diosa Chicomecóatl (diosa del maíz). Es mediante acciones de calificación, es decir de "[…] proceso de identificación, de nominación, de definición de cualidades y de valores de conjuntos espaciales […]" (Melé, 2008: 16), que el territorio toma forma y consistencia. En el caso del centro de enterramiento de Vienne, Claudia Cirelli lo observa así:

> Los vecinos movilizados rechazan la desvalorización generada por la presencia real o prevista de una instalación portadora de estigmas; para ellos, por lo tanto, se trata de anteponer los valores de una porción del territorio explotado o del que se tiene previsto para recibir las instalaciones, de liberarla de la estigmatización asociada a la basura, a fin de evitar que se convierta en un "basurero gigantesco" en

> Vienne o en el "basurero de Grenoble", es decir, en el "basurero del departamento de Isère", o incluso, en lo que respecta a Izeaux, de toda la "región Ródano-Alpes". El trabajo de valorización consiste entonces en poner de manifiesto los atributos del territorio que parecen haber sido ignorados por los responsables de tomar las decisiones y por los gestores. En Vienne, se trata de un espacio boscoso en las orillas de la ciudad, especialmente apreciado por los habitantes de esta última, el que sería desfigurado por la presencia de una enorme instalación. En Izeaux, podría ponerse en peligro un recurso acuífero indispensable y de muy alta calidad. Por lo demás, la valorización de la calidad del sitio incluye, asimismo, que se deba tener en consideración la existencia de las clasificaciones ya establecidas: especies animales y vegetales protegidas, en Vienne, y perímetro del acuífero, en Izeaux [Cirelli*].

Si bien el territorio que se pone de manifiesto en el marco de la movilización es la expresión de una relación colectiva con un espacio cuyo trabajo de calificación es, a su vez, expresión de valores alternativos, este territorio integra también subjetividades individuales que son vehículo de recuerdos, representaciones (lo vivido transformado en valores y en símbolos), sentimientos o convicciones (a propósito de lo justo y de lo injusto, del interés general, de la democracia, de la decisión pública y de la construcción de bienes públicos, etc.). El conflicto pone a los hombres y a las mujeres en la situación de pensarse en relación con su espacio de vida y con la manera en que se inscriben en éste, y viceversa. Ellos definen lo que es su territorio al tiempo que éste los constituye como grupo actuando en nombre de una causa.

Es, entonces, como reacción a lo que aparenta ser una toma de control del espacio por actores públicos o privados en aras de introducir formas de regulación y formas de valorar el espacio percibidas como amenazadoras por su capacidad para romper un orden (económico, político, social y ambiental) local, que tiene lugar la producción de un territorio (Sack, 1986). Esto es comparable a una *invención* en el sentido que Eric Hobsbawn da a este término a propósito de la tradición (Hobsbawn y Ranger,

2006). Los opositores recurren a un registro de referencias plurales, con frecuencia regularmente actualizadas y enriquecidas, para expresar públicamente su relación con el espacio y codificar la realidad (Raffestin, 1980). La amplitud y la flexibilidad de ese registro permiten a los protestatarios ajustar su discurso territorial en función de los eventos que aparecen durante el conflicto.

El grado de identificación y de apropiación es, sin embargo, variable como en el caso de Palermo, donde se observa un mínimo involucramiento de las poblaciones locales y una mínima presencia del territorio y de la acción territorial en la estrategia de los opositores. Si bien hay varios factores que participan en esta débil territorialización, como la ausencia de identificación con el territorio por una débil valorización del sitio en la memoria colectiva y la ausencia de un sentimiento de justicia susceptible de alimentar un proceso de reacción comunitaria, es del lado de la economía del poder donde hay que buscar los orígenes de esta situación. La estrategia político-administrativa adoptada por las autoridades regionales, que excluye toda forma de debate y de negociación, llevó a los principales actores de la oposición a inmiscuirse en el proceso decisional con el propósito de debilitarlo y de bloquearlo. La conflictualidad no encuentra un contexto favorable para construirse por y en el territorio, más bien se concentra en los espacios de poder (burocracia, tribunales), pues es ahí donde los principales actores de la movilización logran hacerse de palancas de acción eficaces. La presencia desigual del territorio en la argumentación y la estrategia de los opositores responde a las dinámicas propias de cada contexto y tiene que ver con cada movilización.

El territorio, un espacio en el que se expresan legitimidades en competencia

Regularmente la movilización da lugar a una apropiación física de espacios mediante manifestaciones, reuniones de información, ocupación de sitios y organización de actividades de vigilancia o de marcaje del paisaje con la ayuda de banderolas o carteles. Se trata tanto de tomar posesión de los lugares en el marco de una relación de fuerzas, como de implantar un mecanismo que contribuya a una "[…] materialización de la identidad al mismo tiempo individual y colectiva" (Veschambre, 2004: 74). Apropiarse significa "dar sentido" (*faire sens*, diccionario *Le Robert*): se trata de un proceso que conduce a los hombres y a las mujeres a identificarse, a veces íntima y físicamente, con un territorio y a proyectarse, a crear un "nosotros" que con frecuencia es percibido como un intruso porque cuestiona un orden establecido. Encontramos aquí la idea de territorialización reactiva expuesta por Jacques Lolive a propósito de la oposición al trazado de la línea del tren de gran velocidad (TGV) *Mediterranée*:

> El proyecto constituye el tercero ajeno que hace (re)existir al territorio local. La identidad de unos pasa siempre por la mirada de otros. Como una descompostura que, por su irrupción inhabitual, actualiza mecanismos formados en la costumbre, el proyecto sirve de catalizador de lo implícito territorial, esta esfera de conductas ordinarias que no plantean problemas y no son sometidas a explicaciones. Pero los territorios locales no están llenos solamente de sentido y de saberes difusos. La explicación es también una creación, entre los vecinos la perturbación da lugar a una dinámica de identificación progresiva de territorio y de arraigos a lugares, habitantes, a costumbres [Lolive, 1997: 116].

Esta cuestión de la intrusión está especialmente presente en los argumentos de los opositores al confinamiento de residuos peligrosos de Zimapán: "han movilizado la idea de que el confinamiento supone no sólo una intervención en el territorio local

para depositar residuos que vienen de afuera, sino que es además realizado por extranjeros, empleando expresiones como 'falta de patriotismo', 'la trasnacional', 'pueblo'" (Ugalde*). Así, como lo recuerda Vincent Veschambre, […] la marca del espacio constituye al mismo tiempo una de las modalidades de afirmación y de reproducción de identidades colectivas, y la materialización de formas de poder (o contrapoder) sobre el espacio, y entonces la afirmación de posiciones sociales" (Veschambre, 2004: 74). En Izeaux, los vecinos del sitio donde debía construirse el centro de enterramiento de residuos, realizan una actividad de vigilancia que tiene como objetivo impedir el inicio de las obras (Cirelli*).

Igualmente, el territorio asume formas por medio de operaciones argumentativas implantadas por los opositores para justificar su posición en el conflicto, por ejemplo, elaboraciones de *contra-expertise*, producción de discursos, participación en los debates públicos y en las consultas públicas. La producción de ese saber territorial se basa, en parte, en una experiencia y en un conocimiento directo del lugar, ambos convocados para legitimar su participación y para cuestionar la "verdad del discurso dominante" (Lochard y Simonet, 2010: 276). Ese saber territorial vernáculo permite a los opositores incorporar en el debate informaciones y datos que a su juicio son desconocidos o deliberadamente omitidos. Lo anterior se complementa con información tomada del mundo científico, pues, en efecto, los opositores movilizan para su causa conocimientos producidos en el espacio académico. En este caso:

> El actor asociativo manifiesta menos una pretensión a una autoridad científica propia que una voluntad de aprovechar los hallazgos de la ciencia para modificar una política, cuestionar el fundamento de una elección tecnológica, de un sitio de implantación, etcétera [Lochard y Simonet, 2010: 276].

El conflicto pone frente a frente actores que se disputan el control legítimo del uso del suelo. La cuestión de la legitimidad es un componente esencial de la relación de fuerzas que se establece

entre el promovente del proyecto y sus opositores, cada uno buscando que su legitimidad sea reconocida y aceptada no sólo por la parte adversa, sino también por los actores externos al conflicto susceptibles de asumir una posición y de ejercer una influencia sobre el mismo (poderes públicos de un nivel superior o inferior, colectivos, ciudadanos, usuarios). Dos legitimidades a causas diferentes entran en competencia durante el conflicto. La postura de los poderes públicos *(legitimidad política)* que se presenta como expresión de la soberanía popular, es una legitimidad que da a las autoridades el poder y el derecho de actuar en virtud del mandato recibido de sus gobernados después de un proceso electoral.

En contraste, la posición de los opositores *(legitimidad local)*, que es reivindicada en ocasión de la movilización, es una legitimidad que es afirmada o no con "buen derecho". Esta expresión hace referencia a la "legalidad legítima" por oposición a la "legalidad textual" que designa el derecho positivo (Cottereau, 2002: 1544). Convocar la idea del "buen derecho" significa formular reivindicaciones y exigencias sobre la base de derechos que no proceden de instituciones sociales y no están, en consecuencia, ni consagradas por la ley ni jurídicamente fundadas. Esos derechos, derivados del "buen derecho", están esencialmente formulados a partir de una justificación geográfica ("padeciendo directamente las molestias de las instalaciones, exigimos que nuestra opinión sea tenida en cuenta") y de una argumentación política (invocación de derechos ancestrales como en el caso mexicano, reivindicación de dispositivos participativos para democratizar la acción pública, etcétera).

Un conflicto puede, entonces, ser tomado como un proceso en legitimidad a escala local. No es la legitimidad en sí de las autoridades lo que es cuestionado, sino la legitimidad para actuar sobre un territorio dado. A éstas se les cuestiona su monopolio de la definición del interés general. En esta configuración, los opositores se (re)presentan como los (únicos) delegados legítimos del territorio, los garantes de la defensa de los intereses de sus habitantes y su portavoz (autoproclamado). Destacan su estatus de habitante, de vecino o de experto para dar legitimidad a su mandato.

Esta competencia expresa visiones divergentes del territorio, de sus propiedades y sus cualidades. Simultáneamente, el hecho de que los actores locales nieguen a las autoridades toda legitimidad para intervenir en un territorio contribuye a la construcción de la legitimidad de esas mismas autoridades en la medida en que estas se ven en la necesidad de hacer que su proyecto sea aceptado, de explicarlo y enmendarlo teniendo en cuenta las críticas, observaciones y sugerencias que se le hacen. Las autoridades son puestas en una situación en la que se ven obligadas a justificarse (para actuar), a reivindicar su legitimidad (en tanto que expresión de la voluntad popular en el marco de la democracia representativa) y de lograr que esta legitimidad sea reconocida localmente (pudiendo recurrir, por ejemplo, a dispositivos participativos o a cualquier otra práctica política). Es mediante el ejercicio localizado del poder como las autoridades erosionan y confortan alternativamente su legitimidad política. El conflicto entraña una metamorfosis de la legitimidad de autoridades: la legitimidad política se ve acompañada de una legitimidad de acción cuando las autoridades logran concluir su proyecto.

Salirse del territorio para ocuparlo mejor: las estrategias escalares en el conflicto

En el ámbito de la acción pública, la idea de escala remite a tres realidades complementarias (Faure *et al.*, 2007; Leresche y Nahrath, 2007): los perímetros de intervención de los poderes públicos (*i.e.* los niveles de resolución de problemas en función de la arquitectura político-administrativa), un nivel de observación y de análisis de problemas (*i.e.* un punto de observación que determina el punto de vista que se formula sobre un problema y la manera de resolverlo) y la escala de representación y de percepción de la situación por los actores de un conflicto (*i.e.* el lugar de la concertación). Si durante mucho tiempo las escalas fueron concebidas como objetos fijos y exteriores a los procesos sociales, el renovado inte-

rés suscitado por este objeto entre finales de los noventas e inicios de la primera década de este siglo, condujo a pensar las escalas como construcciones sociales (Cox, 1998; MacKinnon, 2011; Meadowcroft, 2002).

En esta perspectiva, vemos la escala, de entrada, como una herramienta en una estrategia: para los actores de un conflicto el cambio de escala consiste en buscar recursos (simbólicos, administrativos, judiciales, políticos, de militancia, entre otros…) en un nivel diferente a su nivel de acción principal, para salir de una situación de bloqueo, o bien para consolidarla, para aumentar su margen de maniobra en las negociaciones y ejercer una presión complementaria sobre su adversario, para relanzar la confrontación o para encontrar una salida al conflicto. La estrategia de cambio de escala permite construir la relación de fuerzas y formatearlo, organizar el debate hasta el punto de llevarlo a otro nivel; permite determinar la configuración final del proyecto o el perímetro del problema, así como el círculo de participantes, al tiempo que se (des)estructuran sus intereses. En consecuencia, la escala no es ajena al conflicto, sino que le es consustancial: es producida en el conflicto en función de los objetivos, relevos y recursos que los actores disponen.

Los estudios de caso muestran que esta estrategia escalar es implantada tanto por los poderes públicos como por los opositores a los proyectos. En el caso del incinerador de Palermo, las autoridades sicilianas "juegan" con los espacios administrativos, desplazando la instrucción del expediente del ámbito regional al ámbito nacional. Esta capacidad para cambiar la escala de la resolución del conflicto es un valioso recurso para salir de la situación de estancamiento en que se encontraba el proyecto del incinerador promovido por un responsable de la administración regional y para continuar en una lógica de forcejeo de la decisión. Del lado de los actores movilizados, con el propósito de crear una solidaridad que supere los límites del territorio de la sierra de Santa Catarina, los miembros del colectivo Frente de Pueblos del Anáhuac, que se oponen a la construcción del Centro Integral de Reciclaje y Energía de Tláhuac, adoptan una denominación que explícitamente hace

referencia a las raíces prehispánicas de las poblaciones locales. El Frente de Pueblos de Anáhuac posee un doble valor: es un nombre propio, el de un colectivo localmente situado que reivindica derechos particulares ya que los pueblos originarios de Tláhuac están situados sobre islas u orillas del antiguo lago de Chalco (en lengua náhuatl Anáhuac significa "cerca del agua"). Es igualmente una calificación universal que remite al hecho de pertenecer a la comunidad de pueblos autóctonos presentes en México antes de la llegada de los españoles, lo cual los autoriza a hacer valer "derechos ancestrales" sobre la base de una "legitimidad ancestral". La adopción de esta denominación se encamina a señalar que no son sólo los pueblos originarios de la sierra de Santa Catarina los que se movilizan, sino el conjunto de los pueblos autóctonos de México, pues dicho proyecto afecta los derechos fundamentales de esta comunidad.

El anclaje local reivindicado por los colectivos va de la mano con la producción de un discurso de alcance más general y/o con la formulación de reivindicaciones que superan por mucho el proyecto cuestionado o la actividad censurada. La necesidad de no verse acusados de promover intereses locales, en el caso de los opositores, o de promover un interés que no sería expresión de un interés general, en el caso de los poderes públicos, lleva a los actores del conflicto a argumentar sobre la base de proposiciones que remiten a un bien común o incluso universal. La idea de generalización "[…] este mecanismo de construcción del interés general alternativo por las asociaciones" (Lolive, 1997: 130), comúnmente empleada para traducir ese proceso, deja ver que la argumentación conoce una progresión escalar a lo largo del conflicto o de la controversia: del más pequeño al más grande denominador común para ganar en legitimidad y en apoyo, y así evitar ser calificados en términos de NIMBY.

Ahora bien, las situaciones de conflictos presentadas aquí revelan la débil generalización, incluso la ausencia de ese proceso, en la medida en que la argumentación producida por los opositores se inscribe inmediata o muy rápidamente en un registro que

busca extraer el debate público del contexto local para posicionarlo en un debate más amplio por su materia, su dimensión geográfica, y por las variables a tener en cuenta para tratar el problema. En Palermo, la dimensión local del conflicto se diluye, desde su surgimiento, en una causa más amplia por sus referencias, en las que se mezclan cuestiones relacionadas con la legalidad (la denuncia de irregularidades en la atribución del contrato público como revelador de un sistema de poder en Sicilia), la democracia (salir de procedimientos suspensivos para restituir a los representantes populares electos sus prerrogativas y a los ciudadanos su derecho de control) y la construcción de la acción pública (administrativa y tecnocrática *vs.* participativa y dialógica). Las reivindicaciones de orden técnico, a la imagen de la promoción de la colecta selectiva como base de la gestión de residuos y del abandono de la incineración con fines de producción de energía eléctrica, son utilizadas para plantear un debate de fondo que puede ser resumido por la pregunta siguiente: ¿qué territorio para qué sociedad en Sicilia? De la misma manera, podría hacerse en el caso del Centro Integral de Reciclaje y Energía de Tláhuac. Los opositores, evocando el impacto de estas instalaciones en la Ciudad de México, desplazan oportunamente el debate sobre las condiciones de vida y las cuestiones de salud pública de los habitantes de la capital (Latargère*).

La escala es también un instrumento para elaborar e implantar una política pública, así como para organizar el procedimiento decisional. En el caso del dispositivo participativo Non Rifiutarti di Scegliere (NRDS) con vistas a la construcción del primer incinerador de Turín, los poderes públicos instauran un espacio de debate público a escala de la provincia. El objetivo es reunir al conjunto de las partes interesadas en la construcción del incinerador y confrontarlas en una arena formalizada, y con ello evitar la emergencia de movimientos de oposición posterior a la toma de decisión. Para el segundo incinerador, la estrategia es otra: los poderes públicos recurrieron a una política a pequeña escala. La elección del sitio es negociada de manera bilateral, directamente

con los municipios, sin abrir el debate público para controlar mejor el proceso decisional y para movilizar más eficazmente ciertos recursos (presión sobre los representantes populares electos, ofertas de compensaciones, entre otros).

Zimapán, en México, permite ilustrar otra situación: la de una estrecha coordinación institucional entre diferentes niveles de gobierno (las autoridades local, regional y nacional) favorables a la construcción de la instalación, que producen una decisión desterritorializada, separada de realidades políticas y sociales locales. Una estrecha coordinación entre niveles institucionales no es, sin embargo, una garantía de éxito. El caso de Génova pone particularmente en evidencia la dificultad para construir una gobernanza multinivel capaz de garantizar en el tiempo acuerdos relacionados con la localización de instalaciones.

Es sorprendente constatar la rapidez con que se cierran las ventanas de oportunidad. La precariedad de los acuerdos se debe a los plazos electorales. Durante las campañas electorales, los candidatos son inevitablemente conducidos a expresarse sobre un tema tan sensible como la construcción de instalaciones para el tratamiento de residuos. En este contexto, oponerse a un proyecto, incluso si éste fue previamente acordado, es un medio para posicionarse en el debate político y potencialmente ganar electores. Por otra parte, los calendarios electorales no están sincronizados: la llegada de una nueva mayoría en un gobierno local puede conducir al cuestionamiento de un proyecto en la medida en que ella no se siente obligada a cumplir los compromisos asumidos por la mayoría precedente, alterando así el equilibrio existente entre los gobiernos de diferentes niveles. En ocho años, de 1992 a 2000, fueron planteadas cinco hipótesis de localización. Estamos ante un proceso decisional llevado por niveles superiores de la jerarquía político-administrativa (departamento y región) que prueba hipótesis (ante municipios) a medida que son invalidadas, y esto en un marco estrictamente institucional y sin recurrir jamás a dispositivos participativos. Un cambio de estrategia se produce con la introducción de un nuevo plan departamental de gestión de residuos que

prevé la formación de un organismo intercomunal que reagrupa la totalidad de los municipios del departamento: más que someter y probar una hipótesis de localización elaborada en colaboración con las autoridades de un municipio, los municipios son invitados a concertar para encontrar un sitio. Es así como una nueva localización para el incinerador aparece en 2005: Monte Scarpino. Pasamos aquí de una lógica vertical de concertación a una lógica horizontal. Para dar cuenta del impacto de la dinámica electoral sobre la conducción de proyectos, Matteo Puttilli y Nadia Tecco, a partir del caso de Turín, subrayan la idea de "territorialidad inestable": ésta resultaría de la ausencia de simetría (enfoque divergente del proyecto y de los asuntos que le están asociados por las mayorías políticas en los diferentes niveles) y de estabilidad (desconexión entre la temporalidad del proyecto y la de los mandatos, precariedad de coaliciones de actores).

Conclusión

Si nos ubicamos en la perspectiva de los opositores, el territorio aparece a la vez como un objeto del conflicto mediante el cuestionamiento de sus usos, su gestión y su ordenamiento, y como un instrumento en el conflicto, es decir como un recurso en la movilización para conquistar ciertas posiciones y construir la relación de fuerza a fin de reforzar la capacidad de negociación y de intercambio, o por el contrario, para cuestionar los términos del intercambio. Si nos colocamos en la perspectiva de los encargados de la obra, públicos o privados, el territorio es la expresión de una política espacial, es decir, "no sólo del poder en el espacio, sino también del poder sobre el espacio; dicho de otra forma, de una capacidad para ordenar o controlar el ordenamiento […]" (Giraut, 2008: 60).

Se observa, entonces, que en una situación de conflicto se oponen dos territorios. Así, en el territorio promovido por los contratantes públicos o privados la orientación formal, los valores

y las cualidades que le son atribuidos se revelan incompatibles con aquello que los vecinos o los usuarios le reconocen a lo que consideran su territorio. La resolución del conflicto pasa desde ese momento por el establecimiento de condiciones susceptibles de hacer compatibles esos dos territorios, como, por ejemplo, la implementación de dispositivos deliberativos, la introducción de modificaciones al proyecto cuestionado o la proposición de medidas compensatorias.

Referencias bibliográficas

Cottereau, A. (2002), "Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré, puis évincé par le droit du travail (France, XIX[e] siècle)", *Annales. Histoire, Sciences sociales*, vol. 57, núm. 6, pp. 1521-1557.

Cox, K. (1998), "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics", *Political geography*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-23.

Goffman, E. (1991), *Les codres de l'experiences*, París, PUF.

Faure, A., J. P. Leresche, P. Muller y S. Nahrath (2007), *Action publique et changement d'échelles: les nouvelles focales du politique*, París, L'Harmattan.

Foucault, M. (1994), *Dits et écrits. III. IV,* París, Gallimard.

Fourniau, J. M. (2007), "L'expérience démocratique des 'citoyens en tant que riverains' dans les conflits d'aménagement", *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, núm. 136, pp. 149-179.

Frémont, A. (1999), *La région espace vécu*, París, Flammarion.

Giraut, F. (2008), "Conceptualiser le territoire", *Historiens et Géographes,* núm. 403, pp. 57-68.

Hobsbawn, E. y T. Ranger (2006), *L'invention de la tradition*, París, Editions Amsterdam.

Lascoumes, P. y J. P. Le Bourhis (1998), "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, vol. 11, núm. 42, pp. 37-66.

Leresche, J. P. y S. Nahrath (2007), "Conclusion générale. Les échelles de l'action publique: question classique, objets nouveaux", en A. Faure, J. P. Leresche, P. Muller y S. Nahrath (coords.), *Action publique et changement d'échelles: les nouvelles focales du politique*, París, L'Harmattan, pp. 321-331.

Lochard, Y. y M. Simonet (2010), "Les experts associatifs, entre savoirs

profanes, militants et professionnels", en D. Demazière y C. Gadéa (coords.), *Sociologie des groupes professionnels*, París, La Découverte, pp. 274-284.

Lolive, J. (1997), "La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, vol. 10, núm. 39, pp. 109-130.

MacKinnon, D. (2011), "Reconstructing scale: Towards a new scalar politics", *Progress in Human Geography*, vol. 35, núm. 1, pp. 21-36.

Meadowcroft, J. (2002), "Politics and scale: some implications for environmental governance", *Landscape and Urban Planning*, vol. 61, núm. 2-4, pp. 169-179.

Melé, P. (2008), "Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale?", en I. Garat, R. Séchet y D. Zeneidi (coords.), *Espaces en (trans)action*, Rennes, PUR, pp. 239-250.

Raffestin, C. (1980), *Géographie du pouvoir*, París, Litec.

Sack, R. (1986), *Human territoriality,* Cambridge, Cambridge University Press.

Scott, J. (2009), *La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne*, París, Editions Amsterdam.

Scott, J. (2013), *Zomia ou l'art de ne pas être gouverné*, París, Seuil.

Veschambre, V. (2004), "Appropriation et marquage symbolique de l'espace: quelques éléments de réflexion", *ESO*, núm. 21, pp. 73- 77.

11
EL DERECHO COMO RECURSO Y MARCO COGNITIVO DEL CONFLICTO

Antonio Azuela
Vicente Ugalde

El derecho es una de las tres modalidades de análisis que moviliza esta investigación para estudiar las situaciones de crisis, conflicto, concertación y bloqueo que aparecen al momento de establecer infraestructuras para el tratamiento de residuos. Vehículo de actos de autoridades a veces cuestionadas, el derecho puede participar en el desencadenamiento de la movilización o, incluso, servir para traducir las causas de los actores involucrados; el derecho es, en todo caso, un referente inevitable cuando los debates se articulan en torno al interés general. En este capítulo trataremos de mostrar cómo el derecho es evocado y movilizado, así como los usos sociales de los que es objeto.

El tratamiento de los residuos es un ámbito que ha conocido una juridificación importante, es decir, una reglamentación creciente cuyo objetivo es, primero, organizar una actividad necesaria y urgente, pero también enmarcar potenciales conflictos de proximidad. El aparato jurídico está generalmente compuesto de dos tipos de dispositivos: los que determinan los métodos aceptables o deseables para su tratamiento, que suponen un conocimiento técnico, y los que determinan los procedimientos (en particular la participación social) para que el uso de esos métodos sea aceptado. Se trata de una combinación de reglas científicamente informadas

y de la organización de procedimientos de concertación. En los últimos veinticinco años se dio un esfuerzo importante en las reglamentaciones nacionales para introducir mecanismos como las consultas públicas o los dispositivos de información sobre los proyectos. Sin embargo, los casos presentados en este libro muestran que, lejos de ser evitados, los conflictos subsisten y con frecuencia toman la vía de los tribunales, como si el encuadre reglamentario cada vez más sofisticado no impidiera la judicialización. El derecho se convierte frecuentemente en un foro de confrontación de intereses y es utilizado como un espacio de disputa y como un recurso de confrontación.

El objetivo de este capítulo es observar cómo es movilizado el derecho, y la primera constatación es la multiplicación de sus usos. En algunos casos se emprenden procedimientos para hacer intervenir a algún tribunal; en otros se trata de una movilización más difusa que busca dar publicidad a un posicionamiento. Leyendo entre líneas, lo que se desprende es su dimensión cognitiva, es decir el derecho concebido como un lenguaje que permite hacer inteligible una realidad, que provee un espacio de diálogo entre intereses divergentes y estructura la intervención de los poderes públicos. Sin embargo, como todo lenguaje, el derecho no está exento de ambigüedad. La idea de una indeterminación del derecho aporta un elemento de comprensión a la judicialización de los conflictos.

Los enfoques funcionalistas teleológicos han puesto ampliamente en evidencia el papel del derecho en lograr ciertas finalidades, por ejemplo, en la resolución de conflictos y en la organización de poderes públicos para atender problemas sociales. Llewellyn propone una tipología de los usos del derecho que se basa en cuatro de sus funciones principales: la resolución de conflictos, la reglamentación de conductas, la legitimación y la organización del poder y, aunque no tan claramente, la orientación global de la sociedad (Ferrari, 1993: 267). Otros estudios han identificado usos que van más allá de las funciones tradicionalmente atribuidas al derecho; por ejemplo, Lochak sostiene que:

> La regulación se da también a través de los efectos simbólicos del derecho, por medio de las representaciones asociadas a la existencia o al contenido de las reglas existentes; esta regulación se opera, sobre todo, a través de los usos que los actores hacen de la regla y que no coinciden necesariamente con los objetivos inicialmente pretendidos por el legislador [1989: 6].

En el presente texto se privilegia este enfoque en la medida en que la función del derecho de los residuos no logra necesariamente los resultados previstos por el legislador, sean éstos solucionar el problema del déficit de infraestructuras o la resolución de conflictos relacionados con una instalación. Sin embargo, la tipología de Llewellyn constituye un punto de partida pertinente, pues permite reconocer los usos del derecho que, no siendo coincidentes con el objetivo definido por el legislador, se presentan regularmente en los conflictos.

El derecho en su lugar

En esta primera parte, nos abocaremos a los usos del derecho que corresponden a dos de sus funciones principales: el arbitraje para la resolución de conflictos y el ejercicio del poder.

La movilización de la justicia en búsqueda de un arbitraje

En ocho de los nueve proyectos sobre instalaciones para el tratamiento de residuos que se estudiaron en este libro se recurrió a procedimientos jurídicos para frenar o incluso anular esos proyectos, o, incluso, para hacer valer un derecho. Esa forma de recurrir al derecho es tradicional y hace intervenir tribunales con el propósito de resolver una situación conflictiva. En esos casos, se identifican dos formas de movilización: por un lado están los dispositivos y mecanismos de acción legal propios de la legislación relacionada con los residuos o a la protección ambiental; por otro, los disposi-

tivos y mecanismos de otro tipo de legislación, como la relacionada con la contratación pública.

Existe un conjunto de reglas sustantivas que establecen cómo tratar correctamente los residuos, así como reglas procedimentales que dan a los ciudadanos el derecho de exigir que esas normas sean respetadas. Por lo tanto, es previsible que las personas afectadas por un proyecto recurran a estos procedimientos cuando consideran que las reglas fueron trasgredidas. Los pobladores vecinos a los proyectos interponen demandas, pero no son las únicas partes involucradas en los conflictos, pues, sea de manera pasiva o activa, los promotores de los proyectos también tienen derecho a exigir que se respeten las reglas. Sin embargo, subsiste una incertidumbre sobre el sentido en que resolverá el tribunal, lo cual afecta el peso de su intervención en el conflicto.[1]

En los conflictos revisados, el caso del vertedero (sitio de disposición final) de Vienne parece ser el único donde el recurso al derecho produjo resultados concretos y positivos para los vecinos, pues un acto de "aplicación de la ley" impidió el inicio de operaciones de una instalación para tratar residuos. Los vecinos habían intentado varios recursos legales y habían recibido en algunos casos una sentencia favorable por parte de los tribunales administrativos, lo que había permitido anular dos decretos prefectorales que autorizaban la extensión y el cavado en una cantera para enterrar residuos. Sin embargo, antes de llegar a ese resultado los residentes habían interpuesto varias demandas y se habían visto involucrados en procesos cuyos resultados no siempre fueron favorables a ellos: en un caso se les acusaba de "difusión de falsas noticias", mientras que otra resolución se refería a la cancelación del sitio electrónico de una asociación debido a la imagen perjudicial que dicho sitio daba a la ciudad de Vienne. En mayo de 2010, luego de haberse resuelto la apelación presentada por la empresa

[1] A ese respecto, los trabajos de Melot y Pham (2012) sobre las instalaciones clasificadas en Francia muestran que los presuntos contaminadores recurren a los tribunales como vecinos o como afectados, y muchas veces con éxito.

Morillon Corvol, la justicia confirmó la anulación del decreto prefectoral para cavar la cantera, y luego, en octubre, para la extensión del vertedero (Cirelli*).[2]

Los otros dos casos franceses muestran que esa forma de utilización del derecho no genera siempre los mismos resultados. Mientras que en el caso precedente se trata de solicitar la anulación de un acto concreto de autoridad, a saber, una *autorización*, en Indre-et-Loire y en Isère los demandantes cuestionan los *instrumentos de planificación*. En el departamento de Indre-et-Loire las asociaciones recurrieron a un tribunal administrativo solicitando la anulación del plan departamental de eliminación de residuos urbanos. Aunque desembocó en una negativa, esta tentativa tuvo un impacto considerable pues contribuyó a poner en evidencia algunas incoherencias del plan, en particular su fragilidad jurídica. De acuerdo a la investigación de Rocher*:

> El caso de Indre-et-Loire no es excepcional, por el contrario, confirma algo que se había constatado en otro lado a propósito de que el ejercicio de la planificación, que rara vez cuestiona la organización infra-departamental existente, da lugar a documentos con un débil alcance jurídico.

Cirelli* identifica que, en Isère, la Asociación de residentes de la Vienne presentó también una demanda contra el plan departamental de 1995. Sin embargo, aun cuando se comprueba que lo previsto por el plan departamental no es observado, no suele haber una demanda sistemática. Rocher* describe el caso de la autorización para un centro de enterramiento técnico en Chanceaux-près-Loches, también en el departamento de Indre-et-Loire, en contradicción con el plan departamental de gestión de residuos que no fue objeto de ningún recurso jurídico por parte de los representantes populares locales ni de los vecinos. A pesar de la oposición local a la ampliación del sitio, "paradójicamente ningún recurso fue interpuesto" contra dicha autorización.

[2] Las referencias seguidas de un asterisco (*) envían al lector a los textos presentes en este libro.

El caso de Izeaux es diferente, se refiere a la creación de un centro de disposición final de residuos industriales "banales" (no peligrosos) autorizado en 1989 pero que no había comenzado a operar. Luego de una movilización de grupos locales, algunas entidades gubernamentales de diferentes niveles territoriales, como el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo General del Departamento y la Alcaldía de Izeaux, exploraron varias vías legales para obtener la revocación del decreto prefectoral de 1989, que autorizaba el sitio. Sin embargo, la justicia administrativa siempre dio la razón a los promotores del proyecto, con el argumento de que la empresa respetaba la reglamentación en vigor. El asunto judicial estuvo lleno de vuelcos. Por ejemplo en 1990, el ministro del Medio Ambiente anunció el abandono del proyecto y algunos meses más tarde un decreto prefectoral anuló la autorización de la instalación. No obstante, la empresa encargada apeló y en 1994 un tribunal administrativo anuló el segundo decreto prefectoral. Como resultado de la realización de un estudio hidrológico se emitió un nuevo decreto que restituía la autorización del sitio. Los residentes recurrieron entonces al tribunal administrativo de Lyon, el cual confirmó que la instalación era legal, pues se habían tomado todas las precauciones necesarias para proteger el manto freático. Las asociaciones opositoras al proyecto recurrieron entonces al Consejo de Estado que en mayo de 2012 confirmó la validez de la autorización (Cirelli*). Se habían agotado todos los recursos jurídicos disponibles, y aunque coincidían los intereses de vecinos y autoridades, fue la empresa la que impuso los suyos.

En Génova, basándose en violaciones a diversas reglamentaciones, el Comité Scarpino interpuso tres demandas para obtener el cierre de un vertedero (Pomatto*). Los resultados de esos procedimientos fueron más bien negativos para los demandantes, pues no se continuaron. El caso de Palermo, por el contrario, es más complejo. El litigio judicial interviene en el conflicto y parece cuestionar las medidas puestas en marcha por las autoridades para hacer funcionar ciertas infraestructuras. Así, el derecho es utilizado en su función de arbitraje. Sin embargo, el caso parece más

ilustrativo de la segunda función del derecho evocada antes, a saber, el medio para el ejercicio del poder, pero también es ejemplo de la movilización del derecho en conflictos multiescalares.

En lo que se refiere al caso de México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la denuncia popular, una capacidad otorgada a toda persona para movilizar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con el fin de que investigue sobre los actos y omisiones que producen o son susceptibles de producir daños al medio ambiente, o bien que trasgreden la reglamentación ambiental. Mientras que en ciertas zonas turísticas grupos ecologistas obtienen la anulación de desarrollo inmobiliarios que amenazan con afectar ecosistemas emblemáticos (manglares, arrecifes de coral, etc.), las organizaciones que han intentado bloquear el proceso decisional relacionado con los residuos no han utilizado este recurso de la denuncia popular. Esto no significa que recurrir a tribunales en el caso de infraestructuras para la gestión de residuos no exista. En efecto, los tribunales suelen ser movilizados, pero en el marco de otro procedimiento de control constitucional: el *juicio de amparo*.

Evocar la figura del juicio de amparo en México permite pasar, aunque en el marco de la función de arbitraje del derecho, a procedimientos que permiten la intervención de tribunales, pero aplicando legislaciones diferentes a la de gestión de residuos o de protección ambiental. El procedimiento constitucional de amparo es una revisión jurisdiccional de las decisiones emitidas por poderes públicos y cuyo objetivo es asegurar la protección de los derechos constitucionales de los particulares. Este complejo procedimiento puede intervenir en diferentes momentos de un conflicto, incluso durante el desarrollo de otros procedimientos como en el caso del procedimiento contencioso administrativo.[3] Para los pro-

[3] El procedimiento de contencioso administrativo en México se desarrolla en dos etapas: el *recurso en revisión*, que se destina a la autoridad que emite el acto litigioso, y el *juicio de nulidad* que es el procedimiento de contencioso de anulación de un acto y corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

fesionales del derecho, este procedimiento es importante por su transversalidad, ya que se dirige a examinar los actos y resoluciones de las autoridades jurisdiccionales y administrativas, tanto federales como de las entidades federativas. La asociación Todos Somos Zimapán interpuso un amparo contra las autorizaciones federales para la operación del confinamiento de residuos peligrosos (Ugalde*), y lo mismo hizo, en el caso de Tláhuac, la presidente de Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac (Latargère*). En el caso de Cuernavaca, la empresa PASA movilizó igualmente este recurso judicial para impedir que el municipio de Cuernavaca revocarse el contrato de concesión para asumir el control del relleno sanitario (Gurza*). Las resoluciones de este procedimiento suelen ser imprevisibles y pueden favorecer tanto a los promotores de un proyecto como a sus detractores. Se trata de un procedimiento de control que examina que los actos de autoridad respeten los derechos individuales que garantiza la Constitución, así como su legalidad, es decir, que esos actos respeten los principios del debido proceso sin entrar a la materia que es motivo del litigio.

Todavía en el caso mexicano, el derecho de propiedad, especialmente agraria, también es movilizado para poner trabas a los proyectos. En el caso de Cuernavaca, el acceso al sitio es un asunto clave para las comunidades vecinas. Los representantes legales de Pueblo Viejo reivindican ante la justicia la propiedad de los terrenos por los que se accede al sitio (Gurza*). Como la ciudad de Cuernavaca emprende negociaciones con otras comunidades para utilizar caminos alternativos, el recurso ante la justicia pierde su importancia para la comunidad de Pueblo Viejo. Otros ejemplos de movilización de la justicia agraria en torno a la propiedad del suelo se presentan en los casos del confinamiento de Tláhuac (Latargère*) y Zimapán (Ugalde*), donde los ejidos hacen valer sus derechos sobre la tierra ante los tribunales agrarios.

El caso italiano de Palermo (Maccaglia*) provee la ocasión de observar cómo se recurre a un derecho distinto al de gestión de residuos y de protección ambiental para la resolución de un conflicto. En este caso lo que se moviliza es la legislación relacionada con la

contratación pública y con la reglamentación europea de competencia. Al final, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resuelve en 2007 anulando las primeras convocatorias publicadas en 2002 para la concesión del incinerador de Palermo (entre otros).

Además de que se trata de la utilización de una reglamentación ajena a la ambiental, lo que caracteriza a este caso es el recurso a un árbitro supranacional. Los recursos ante las instancias de lo contencioso administrativo italianas resultan ser más lentas en su resolución. La intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea modificó la temporalidad del conflicto, pues las negociaciones con los potenciales prestadores del servicio fueron reiniciadas en su totalidad. La no conformidad del proceso de atribución de la concesión también apareció en México, como se aprecia en el caso de Zimapán (Ugalde*): la empresa Promotora Ambiental interpone un recurso administrativo con el propósito de anular la concesión para la construcción y la operación de un confinamiento otorgada a la empresa Soluciones Técnicas Medioambientales por el municipio en el año 2000.

Sea en el marco de la aplicación de la reglamentación ambiental o de los residuos, o incluso otro tipo de reglamentaciones, la movilización del derecho con el propósito de dirimir el conflicto está presente en todos los casos analizados en este libro. El hecho de que el medio ambiente y, a fortiori, la gestión de los residuos se encuentre en el cruce de varios derechos explica que se observen diversos recursos jurídicos, así como la intervención de diferentes tipos de tribunales (administrativos, agrarios, constitucionales, europeos). En cuanto a los resultados de los procedimientos, éstos son más bien imprevisibles y no permiten identificar tendencias claras. El enfoque voluntariamente cualitativo de la investigación impide concluir que el arbitraje privilegie uno de los dos campos (promotores u opositores). La complejidad de los recursos, los tiempos de los procesos jurídicos o incluso el acceso restringido a los resultados de un proceso, son aspectos que obstaculizan una mejor comprensión de la utilización del derecho como mecanismos de arbitraje.

El derecho como expresión de poder

Muchos conflictos se desataron a partir de un acto de la autoridad, por ejemplo, por el otorgamiento de autorizaciones, permisos o, como en el caso del incinerador de Palermo, por el uso de recurso de carácter excepcional.

El ejercicio del poder en forma de otorgamiento de autorizaciones puede suscitar conflictos no sólo por la movilización de los vecinos en contra de los actos de las autoridades, sino también por la oposición de otras autoridades públicas que pueden expresar su inconformidad haciendo, a su vez, uso del derecho como vehículo de su poder: el otorgamiento de una autorización puede ser cuestionado mediante la negación de otro nivel de gobierno competente para otorgar otro permiso en el mismo ámbito o a propósito del mismo proyecto. El derecho, en tanto que vehículo o soporte lingüístico del ejercicio del poder, puede así servir a fines divergentes, y eso, lejos de expresar una deficiencia, revela el carácter plural tanto del mismo derecho como de la organización política y territorial.

Sin retomar aquí los detalles de los conflictos jurídicos de los casos franceses, las autorizaciones de las autoridades departamentales son la causa de los conflictos. Para los opositores en el caso de Izeaux (Cirelli*), el "pecado original" fue que el prefecto hubiera otorgado las autorizaciones a los futuros operadores de la instalación en los años noventa. En los casos mexicanos, la gestión de los residuos urbanos depende esencialmente del gobierno local, por lo tanto, las autorizaciones para la operación de los rellenos sanitarios son otorgadas por los municipios (Latargère*, Gurza*). Por el contrario, para la gestión de los residuos peligrosos el encargado de otorgar las autorizaciones de impacto ambiental para las instalaciones es el gobierno federal por medio de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), pero debe existir alguna forma de coordinación con el gobierno municipal, pues es éste el que otorga el permiso de operación y, antes de eso, el de construcción (Ugalde*). Sin embargo, tanto en el caso de Cuernavaca como en el de Zimapán, el gobierno municipal anuló

las autorizaciones otorgadas por los gobiernos predecesores. En esta configuración, el ejercicio de la autoridad mediante un acto administrativo no sólo es la causa de un conflicto, sino que participa en la creación de una zona de incertidumbre y, en cierta forma, en la indeterminación del derecho.

Recurrir al derecho como medio de expresión de poder adopta la forma de autorizaciones, pero también permite cambiar las reglas de juego. El caso paradigmático es el del incinerador de Palermo, en donde el recurso a un dispositivo de "estado de urgencia" eximía al proyecto de reglamentación en materia de residuos que estaba en vigor. Temiendo que la transposición de la reglamentación europea sobre la gestión de los residuos en el derecho italiano generara una gran desorganización (Decreto Rochi), el gobierno regional, antes de solicitar la declaración del "estado de urgencia", intentó retardar la entrada en vigor de esa reglamentación por medio de un recurso jurídico y administrativo (Maccaglia*). El estado de urgencia fue declarado en mayo de 1999, pero la ordenanza que instauraba el sistema suspensivo fue también objeto de cuestionamiento mediante recursos jurisdiccionales. Se trata de un dispositivo que, como lo subraya Maccaglia*, descompone las reglas que rigen en tiempo normal la gestión de los territorios, y el cual, con la tutela del gobierno nacional, instaura un marco de acción con poderes administrativos extendidos, de manera que pone en marcha un modelo de gestión de residuos que queda fuera del alcance de los actores políticos locales. Este subterfugio jurídico no pertenece al derecho administrativo de protección ambiental, pero sirvió para poner a toda una región al abrigo de la aplicación de las normas sobre la gestión de residuos. El uso de este dispositivo instauró durante casi siete años un estado de excepción en el que las reglas y las intervenciones públicas extraordinarias se convirtieron en regla común. En Palermo, la autoridad regional renunció al ejercicio de su poder administrativo y se colocó bajo la tutela del gobierno nacional.

Finalmente, respecto al uso del derecho en su función de medio para el arbitraje de conflictos y de expresión de poder, podemos

señalar que en todos los países están previstos mecanismos jurídicos de revisión, tanto en la reglamentación de residuos como en la de protección ambiental. Lo que difiere de un país a otro es la intensidad con que son utilizados esos mecanismos. Parecería que la justicia administrativa es utilizada con mayor frecuencia en Francia que en Italia y México; queda así una impresión de que existe una mayor judicialización en materia ambiental en Francia que en los otros dos países. Esta observación no significa, sin embargo, que aquélla esté ausente en los otros dos casos, pues, como se ha mostrado, la movilización de la justicia toma otros canales y hace intervenir tribunales diferentes a los que se ocupan de impartirla aplicando la reglamentación ambiental. En México suele recurrirse más a la justicia agraria y a la constitucional que a la justicia administrativa, que se ocupa de la reglamentación ambiental. En Italia, la figura del estado de excepción muestra que de lo que se trata en ese caso es de sacar la gestión de los residuos de su marco reglamentario, y entonces, la movilización de los tribunales se limita a contrarrestar esa situación.

La sofisticación de mecanismos legales no se refiere exclusivamente a los dispositivos previstos por la reglamentación de residuos o de protección ambiental, sino también al desarrollo del derecho en otros ámbitos. Por un lado, la extensión a nivel supranacional, como sucede en el caso de Palermo, introduce limitantes que llevan a las partes del conflicto a redefinir sus estrategias de movilización del derecho sin dejar de considerar la reglamentación nacional de la gestión de residuos. Por otro lado, el cuestionamiento a los actos administrativos puede darse por medio de recursos jurídicos que no pertenecen al ámbito de los residuos o de la protección ambiental. Es aquí donde toma sentido la idea de que el derecho ambiental se sitúa en el cruce de varios derechos, y como lo ilustran los diferentes casos revisados en esta obra, la gestión de los residuos no escapa a ese fenómeno. Más que ser algo negativo (por la superposición de recursos, la ampliación de los tiempos, el aumento de los costos, la complejidad de los procedimientos) esa circunstancia permite a las partes desarrollar estrategias muy variadas de utilización del derecho.

Estrategias diversificadas

Más allá de la utilización del derecho que corresponde a las funciones que tradicionalmente se le atribuyen, es posible observar otros usos respecto de la manera en que regula las relaciones entre los actores (Israël, 2009; Lochak, 1989; McCann, 1992, 1994). Si bien puede adoptar múltiples formas, nos limitaremos a dos aplicaciones especialmente relevantes en los casos estudiados: por un lado, el derecho como una oportunidad y un medio que le permita aparecer en el espacio público y político para hacer avanzar causas; por otro lado, una utilización estratégica del derecho que se aprovecha de sus indeterminaciones.

Aparecer en el espacio público

La regulación por parte del derecho puede operarse tanto por medio de sus efectos simbólicos de las representaciones asociadas a la existencia o al contenido de reglas como por medio del recurso a procedimientos jurisdiccionales (Lochak, 1989: 6). La utilización del derecho como un foro que permite dar publicidad y legitimar ciertas posturas, es decir traducir en derecho reivindicaciones sin lo cual serían menos legítimas, es algo que se observa en casi todos los casos estudiados en esta obra. Dicha manera de recurrir al derecho suscita una variedad de situaciones en las que se pueden identificar dos objetivos principales: por un lado, la idea de "hacer presión" sobre el gobierno, haciendo público un asunto o cuestionando actos que constituyen un ejercicio de potestad pública (autorizaciones, permisos, etc.) y por otro lado, la construcción de una legitimidad.

En el caso de Génova, el recurso al derecho asume la forma de una simple amenaza de iniciar un procedimiento jurisdiccional, el cual finalmente no se concretiza y ocurre paralelamente a una intensa actividad jurídica por parte de la Administración. Los órganos de todos los niveles de gobierno emitieron actos administrati-

vos, pero la simple amenaza de recurrir a los tribunales fue lo que se convirtió en un mecanismo de negociación. Este uso del derecho fue empleado por los opositores a proyectos, pero también por parte de algunos alcaldes molestos al juzgar que el atraso en la decisión ponía en dificultades al municipio (véase el ejemplo del alcalde de Chiavari, que amenazó con interponer una demanda en contra de los presidentes de la región de la Liguria y de Génova. Pomatto*). En Vienne, el recurso al procedimiento de contencioso administrativo "se convirtió en una estrategia, no solamente para bloquear o retrasar el proyecto y reclamar lo que los vecinos presentan como sus derechos a la salud y a un entorno vital de calidad […], sino también para mantener la presión sobre las autoridades públicas" (Cirelli*). Sin embargo, no es sólo la amenaza por parte de los opositores lo que intimida a las autoridades, sino que el anuncio de una demanda por daños e intereses de una empresa a la que le habrían anulado las autorizaciones para el funcionamiento de un vertedero, puede infundir en las autoridades el temor de verse involucradas en largos procesos judiciales cuyas consecuencias económicas serían perjudiciales (véase el caso de Izeaux en contra de la empresa Lely, presentado por Cirelli*; o el de Zimapán, y en éste, los antecedentes del conflicto de Guadalcázar).[4]

El caso de Palermo ilustra un cuestionamiento, por medio del derecho, del ejercicio de una potestad pública. Mientras que, en principio, el dispositivo suspensivo de acción pública supone que es el Ministerio del Medio Ambiente el que debe otorgar las principales autorizaciones para el incinerador, la región también sigue como encargada de dar una autorización sobre las emisiones del incinerador: "Apoyándose en los recursos reglamentarios a su disposición, este último [el responsable del servicio regional de emisiones] multiplica las intervenciones destinadas a frenar la tramitación del proyecto" (Maccaglia*). Esos casos muestran que

[4] En Guadalcázar, la empresa Metalclad obtuvo una compensación económica por daños importante por parte el gobierno mexicano en el marco de la aplicación del TLCAN (Ugalde*).

los recursos a la arena jurisdiccional constituyen un fórum, una arena que permite hacer públicas las posturas al tiempo que se vuelven parte de una estrategia de los actores para reaparecer en un primer plano en momentos en que el conflicto pierde intensidad; por ejemplo, una demanda interpuesta es frecuentemente acompañada de un artículo en la prensa local. También existe otra arena en la cual la reglamentación es utilizada para hacer presión o para frenar los procesos de toma de decisión: es lo que Maccaglia* denomina "el espacio administrativo" en el que se también se juega el ahorro de tiempo, la presión hacia las autoridades y el hostigamiento.

La invocación del derecho lo vuelve un instrumento útil, independientemente de su efectividad. El uso simbólico del derecho no se reduce a las "representaciones" que circulan en el espacio público; más bien lo que nos recuerdan esos estudios es que la eficacia simbólica del derecho depende de su utilización táctica. El temor a la estigmatización lleva a los actores a emprender ciertas acciones, y de esta manera, la dimensión jurídica contribuye a la organización del conflicto, incluso cuando los tribunales competentes no intervienen para decir quién debe hacer qué. Sin embargo, para que esas formas de recurrir al derecho sean eficaces, son necesarias ciertas condiciones. No se puede decir que en todos los casos el recurso a la ley adopte la misma forma e intensidad, pues en ciertos países los actores son menos proclives a actuar por temor a ser estigmatizados; tampoco es un hecho que haya una opinión pública interesada en el tema de los residuos.

En el caso de Vienne, Cirelli* refiere igualmente que los resultados de los procedimientos contenciosos son un factor importante en el reconocimiento y legitimación de la movilización y de las acciones de los opositores. Cuando las sentencias les son favorables, los vecinos de las instalaciones ganan visibilidad en el espacio público, es decir, aquéllas se vuelven una "caja de resonancia de sus protestas". La búsqueda de legitimidad de los actores movilizados es una constante y se apoya en el recurso a la justicia, pues es el espacio que les permite construir una posición "de igual a

igual" en la que el intercambio se da en los mismos términos, en el mismo lenguaje y en el lugar donde las autoridades públicas escuchan y toman a sus interlocutores en serio. Esta autora muestra otro aspecto relevante: incluso cuando las sentencias no les son favorables, los actores movilizados no pierden su confianza en la justicia y el instrumento permanece lo suficientemente poderoso como para seguir administrando la justicia.

La construcción de la legitimidad de los actores (especialmente de los opositores a un proyecto) se sirve también de recursos legales que involucran instituciones diferentes a los tribunales. Esta estrategia "en todas direcciones" permite estar presente en el conflicto y apoyar su argumentación. Por medio de figuras propias del derecho a la información, los derechos humanos o de la aplicación del derecho ambiental y urbano, los actores buscan también fortalecer sus posiciones en un espacio público de confrontación. Tres casos ilustran lo anterior. En Francia, Rocher* describe el recurso a la CADA (Comisión de Acceso a Documentos Administrativos) por parte de las asociaciones, con el propósito de obtener documentos sobre el futuro plan departamental para la gestión de los residuos de Indre-et-Loire: "El derecho a la información y a la participación en materia ambiental aparece como un recurso para los actores asociativos que de hecho lo movilizaron en varias ocasiones".

En el caso del CIRE de Tláhuac, en México, el movimiento que impidió la implantación de un ambicioso proyecto de tratamiento de residuos mediante gasificación movilizó argumentos legales relacionados con el hecho de que las autoridades no habían consultado a la población local, y que los terrenos en los que se construiría el CIRE estaban catalogados como una zona de preservación ecológica. De hecho, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) de México dio la razón al movimiento de oposición, y pese a que sus resoluciones no tienen un carácter vinculante, hizo posible que los opositores insertaran en el debate público una serie de argumentos jurídicos que planteaban que el CIRE constituía una infracción a la ley. Si bien el derecho no tuvo

una influencia decisiva en el conflicto (Latargère*), la recomendación de la PAOT habría modificado la idea de un proyecto incontrovertible y habría cambiado la dirección del proyecto.

Finalmente, en Zimapán (Ugalde*) se interpusieron varias quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), especialmente para denunciar los abusos policiacos cometidos durante una manifestación. Se trataba, para los opositores, de obtener una especie de "constancia", un registro fundado en derecho del desarrollo de la movilización, lo que le permitió construir su legitimidad dentro de los movimientos sociales mexicanos. La retórica de la movilización social en México pasa con frecuencia por la participación en hechos violentos que sirven para construir una experiencia común a organizaciones que no tienen intereses comunes. Otra demanda ante el mismo organismo tuvo un efecto ilustrativo: la CNDH emitió una recomendación a la que dieron respuesta tanto la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Desde este punto de vista, los opositores obligaron a las autoridades ambientales a participar como pares en una arena de discusión con el arbitraje de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al interesarse en esos usos estratégicos del derecho, la mirada se desplaza hacia eso que da sentido a las organizaciones opositoras a los proyectos. En efecto, un procedimiento jurisdiccional que tiene poco impacto en el desarrollo de un conflicto (el recurso a una institución cuya resolución no tiene fuerza vinculante) puede tener, por el contrario, una importancia crucial para la construcción de la causa y para la movilización social. Esos usos estratégicos del derecho permiten formular las expectativas de los opositores en términos de expectativas sobre el derecho (de información, de los derechos humanos o del ambiental); permite también fijar y presentar su existencia y legitimar sus demandas; y al hacerlo, participan en dar legitimidad en el espacio público a los opositores. Ahora bien, este espacio público articulado en torno al derecho está en constante readaptación debido a su relación con una de las características del derecho: su indeterminación.

Las indeterminaciones del derecho

Una idea muy influyente dentro de los estudios del derecho radica en señalar que, por definición, éste es indeterminado. Esta característica no se refiere a los vacíos o a su uso discrecional sino a la atribución de un cierto sentido a los términos utilizados en los textos jurídicos, lo que se revela en especial en los denominados casos límite. La cuestión de la indeterminación del derecho está en el centro, desde hace varias décadas, de trabajos de doctrina jurídica (Bayón, 2000; Comanducci, 1998; Kress, 1989; Redondo, 1997; Teubner, 1989). El mérito de autores como Kelsen (1999) y Hart (2000) es haber identificado este carácter, así como sus consecuencias. Asumiendo el riesgo de simplificar complejos análisis, pueden destacarse dos elementos. Por un lado, la idea de que el derecho, lejos de ser un conjunto de textos estático, a disposición para ser aplicado, es, por el contrario, dinámico, y sus cambios (bajo el efecto de la actividad del legislador o de las interpretaciones de los jueces, entre otros profesionales del derecho) contribuyen a crear y a mantener una indeterminación tanto en la aplicación de la regla como en su definición. Por otro lado, la "textura abierta" del derecho es por sí misma la causa de numerosas indeterminaciones: la naturaleza del lenguaje jurídico deja un margen de maniobra a la interpretación de los jueces, lo que impide prever los efectos jurídicos de una acción o conocer el resultado de una acción judicial.

No nos detendremos en las fuentes de indeterminación jurídica, es decir, en las características propias al derecho con base en las cuales no puede esperarse que éste funcione como un conjunto coherente de dispositivos a la espera de un acto de voluntad para que sea aplicado; el objeto de interés de esta última sección es más bien la forma en que es utilizada la indeterminación del derecho. En muchos casos, son los actores quienes, aprovechando los intersticios que existen en los conjuntos normativos, intentan cambiar las reglas, son quienes contribuyen a mantener su indeterminación.

Cambiar la regla, cuando es posible, depende de varios factores. Primero, cuando la posición de ciertos actores movilizados

cambió y ello les dio acceso al ejercicio de una cierta autoridad. El cambio de persona al frente de una responsabilidad pública puede cambiar las estrategias; puede promover el cambio de alguna regla, de las condiciones jurídicas de un proyecto, e incluso puede modificar los instrumentos de planificación relacionados con aquél. Así, en Génova una administración municipal entra en funciones en 2007, con lo cual cambian las condiciones de comunicación con los actores, abriendo así la posibilidad de modificar la política municipal de gestión de residuos (Pomatto*). Las elecciones cantonales de 2004 en Turín ponen en evidencia la política del conflicto y dejan ver cómo las alianzas partidistas modificarán la percepción de un proyecto y permitirán una modificación *de facto* en las reglas, estableciendo una suerte de moratoria sobre el proyecto (Rocher*). En Cuernavaca, el nuevo alcalde, quien había prometido en su campaña cerrar el relleno sanitario de Loma de Mejía, anula el contrato de concesión que había a favor de una empresa. Algo similar ocurrió con el confinamiento para residuos peligrosos de Zimapán, donde luego de años de negociación entre los tres niveles de gobierno, el nuevo alcalde, antes opositor al confinamiento, anuló el permiso de construcción.

En los casos se aprecian otras modalidades de acción para modificar las reglas del juego que implican más que el ejercicio de autoridad. Una de ellas, la de recurrir al "estado de urgencia" en Palermo, muestra cómo ese dispositivo altera las reglas que regulan en tiempo normal la gestión de los territorios. Otra de las modalidades que se aprecian en los tres países es la participación en la planificación. El plan constituye un momento importante de la concertación (o de la confrontación) en la medida en que permite discutir las reglas aplicables a los residuos.

En Tláhuac, Distrito Federal, en sus primeras movilizaciones los opositores se dirigieron a la Asamblea Legislativa local para rechazar la propuesta del gobierno de cambiar el uso del suelo y así lograr que el proyecto sea contrario a la legislación urbana. La ley prevé que, al momento de su formulación, el programa de desarrollo urbano debe pasar por consulta pública antes de ser

aprobado por los legisladores locales. No obstante, en el caso de la modificación del programa existe una indeterminación: mientras que cualquier propuesta gubernamental de modificación debe pasar por consulta pública antes de ser aprobada en la Asamblea Legislativa, cambios más puntuales podrían ser adoptados sin pasar por ese proceso. De esta forma, los opositores optan por dos estrategias: primero, interponer una demanda por el no respeto del proceso de consulta; luego, la movilización para ejercer presión directamente sobre los asambleístas.

Los casos franceses e italianos muestran también cuán importante es la participación en la planificación. En el caso del vertedero de Isère, las asociaciones de opositores son invitadas a participar en el nuevo plan departamental de eliminación de residuos urbanos, lo que no les impide manifestar su descontento rechazando suscribir el plan (Cirelli*). En la región de Turín, la provincia, fortalecida luego de una amplia consulta en el marco de su nuevo plan provincial para la gestión de los residuos de 1997, imprime legitimidad a su decisión comprometiendo a los participantes a que respeten los acuerdos logrados en el plan. Sin embargo, esta experiencia participativa no asegura tampoco una aceptación de los proyectos y la provincia detiene el proceso en un segundo momento (Puttilli y Tecco*). En Palermo, el proceso seleccionado es el de una deliberación cerrada (Maccaglia*). La utilización de este instrumento de planificación, sea para legitimar decisiones o para establecer reivindicaciones, es igualmente ambigua en la medida en que en algunos casos los propios actores que la utilizan acusan su debilidad jurídica (Rocher*; Pomatto*):

> En otros términos, el carácter operacional de los actos de planificación regional y provincial parece débil, tanto en lo que se refiere a las previsiones más detalladas y más puntuales (plan 92), como cuando adoptan una estructura de programación más amplia (plan regional de 2000) o cuando buscan reformular hipótesis de localización que en el nivel político parecen tener un consenso limitado (plan provincial de 2003) (Pomatto*).

La utilización es también ambigua en la medida en que la ausencia de una planificación participativa es utilizada en las argumentaciones de los opositores a los proyectos, como se puede ver en Palermo, donde la coalición de asociaciones de opositores se organiza para denunciar la ausencia de democracia en la arena decisional cerrada escogida por la autoridad provincial (Maccaglia*).

Estos ejemplos ponen en evidencia que la inmutabilidad del derecho es más el producto de la representación de ciertos actores que una propiedad de sistemas jurídicos, pues las autoridades, respetando el marco jurídico, modifican las reglas y, en consecuencia, las condiciones en las que el derecho opera como marco para la formulación de las expectativas de los actores. El cambio de reglas se presenta, de esta forma, como un uso social del derecho que, sin ser antijurídico, crea incertidumbre e inestabilidad jurídica. El hecho de anular autorizaciones o de modificar reglas generales sobre la gestión de residuos instaura un sistema en que es difícil para los actores prever las reacciones y la dirección que toman los proyectos. Si nos ubicamos en la perspectiva del empresario, del promotor, las condiciones de una estabilidad jurídica no están tampoco totalmente garantizadas y lo llevan a recurrir a la justicia. Para los opositores, tampoco se asegura que una vez detenido un proyecto, éste no será retomado más adelante. Tal inestabilidad e incertidumbre jurídicas obligan a los actores a readaptarse y a diversificar constantemente sus estrategias de utilización del derecho.

Por medio de sus estrategias los actores participan en la indeterminación del derecho. Hemos identificado dos estrategias, una con efectos sobre las temporalidades de un conflicto; la otra, más directamente relacionada con la indeterminación del derecho, se refiere a las disputas para definir o redefinir los conceptos vagos. El recurso a la justicia puede tomar mucho tiempo, por lo que frecuentemente lo que motiva a los actores no es obtener una resolución en algún sentido, sino alargar el proceso de toma de decisión. La misma estrategia es también utilizada en el espacio administrativo. No obstante, en otros casos la estrategia es hacer pública una

posición en el espacio administrativo y no que ésta se acepte ni dilatar los procesos

Además, no siempre se busca dilatar los procesos. En otros casos lo que se pretende no es tanto tratar de que su posición sea aceptada, como el hecho de hacerla pública en el espacio administrativo. ¿Para qué ganar tiempo?; la respuesta es tan variada como variadas son las motivaciones de los actores. Pareciera, en la perspectiva de observar las relaciones de los actores con el derecho, que el objetivo es frenar el proyecto esperando la llegada de nuevas reglamentaciones. En Europa, los marcos jurídicos nacionales deben transponer las directivas europeas en materia de gestión de residuos, y eso puede tomar tiempo. Atrasar proyectos para instalaciones de gestión y disposición de residuos adquiere sentido a partir del momento en que aparecen expectativas respecto a la transposición del derecho comunitario al derecho nacional. Es eso a lo que se refiere Rocher* cuando observa que "el ritmo de su producción [reglamentaria] obligó a hacer ajustes en los sistemas locales que de esta forma están en actualización continua con un marco en movimiento permanente." Existe una relación estrecha entre la dimensión jurídica y la dimensión temporal de los procesos estudiados.

El efecto más generalizado de recurrir al derecho es precisamente dilatar los tiempos de la decisión. Independientemente de la capacidad para determinar mediante procesos jurídicos una "decisión final" (prácticamente ausente en los casos estudiados), si los actores de un conflicto pueden influir en algo al recurrir al derecho es en la temporalidad de las situaciones. Ganar tiempo se convierte con frecuencia simplemente en ganar, incluso si es solamente por un tiempo.

Por otra parte, una de las fuentes más importantes de indeterminación del derecho tiene que ver con que el derecho es un discurso. Como todo lenguaje, el lenguaje del derecho es polisémico, y ello a pesar del esfuerzo de los operadores del derecho y de los legisladores por asegurar que cada nuevo dispositivo, trátese de una norma técnica o de la más solemne proclamación de un nuevo

derecho, tenga un sentido unívoco. Así, diferentes interpretaciones sobre el sentido de una decisión pueden ser legitimadas por un juez sin que ello suponga, en principio, una transgresión del orden jurídico. Las controversias relacionadas con la definición de los "residuos últimos" ilustran para el caso francés este tipo de procesos (Rocher*), y ésa no es la única definición y precisión dada al residuo. La directiva europea reciente introduce la definición de "bio-residuo" (Rocher*).[5] También en este caso, prolongar los proyectos y la elaboración de planes pudo permitir integrar esas nuevas definiciones que indujeron nuevas reglas para el tratamiento de los residuos. Cirelli*, para el caso francés, observa un fenómeno similar en el departamento de Isère en torno a la noción de residuos inertes: los vertederos no deben aceptarlos, lo cual modifica la lista de residuos que podrían ser aceptados en el vertedero de Izeaux.

Las incertidumbres del derecho a las que nos hemos referido estarían marcadas por dos rasgos. Por un lado, los procedimientos, y entre éstos los contenciosos o la transposición del derecho supranacional al nacional, introducen flexibilidad en la temporalidad de los conflictos asociados a la gestión de residuos. Por otro lado, el lenguaje del derecho implica ciertos usos específicos del lenguaje común, las cuales, lejos de tener un único significado, son fuente de indeterminaciones del derecho.

Los usos del derecho, al igual que los usos de la flexibilidad del tiempo (acelerar o retardar una decisión) y de una argumentación fundamentada en las definiciones de nociones que enmarcan la gestión de residuos, refuerzan las indeterminaciones de aquél. Las

[5] "Residuo biodegradable de jardines y parques, residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos". Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas. En Francia esta directiva fue objeto de transposición mediante el Decreto núm. 2011-828 del 11 de julio de 2011 sobre diversas disposiciones relacionadas con la prevención y a la gestión de residuos.

definiciones se complejizan con el propósito de aprender lo que será objeto de la gestión de residuos, pero eso no es suficiente para superar esas indeterminaciones. Es este elemento el que permite explicar por qué, a pesar de la sofisticación del derecho que regula la gestión de los residuos y reglamenta la participación y la concertación ciudadana, desde el momento en que las indeterminaciones persisten, el recurso al derecho y a los procedimientos jurisdiccionales son tan numerosos como importantes son los conflictos.

Conclusión

¿Cuáles son los principales puntos en común y las principales divergencias que se desprenden de las hipótesis de interpretación sobre la movilización del derecho en los tres países? En lo que se refiere a la función de arbitraje del derecho, la primera convergencia es que la judicialización ha llegado para quedarse, independientemente de que el recurso a los tribunales se dé o no a propósito de la reglamentación en materia de residuos.

Un segundo elemento común se refiere al resultado de esos recursos ante los tribunales. En los tres contextos, es imposible identificar una tendencia de los tribunales a resolver los conflictos en un sentido o en otro. La principal divergencia radica en que el recurso a procedimientos jurisdiccionales está orientado por la práctica jurídica de cada país: el recurrir al control de constitucionalidad, por ejemplo, es un rasgo propio de la cultura jurídica mexicana; decretar un régimen de excepción, como en Italia, que exentaría de la regulación de los residuos, parecería impensable en Francia o en México.

Un análisis más fino de esas divergencias permitiría replantear y afinar la paradoja que da lugar a esta investigación, a saber, que frente a la sofisticación de procedimientos y de reglamentaciones para generar concertación en torno a los proyectos de infraestructuras para el tratamiento de residuos, el conflicto está lejos de desaparecer. Lo anterior ocurre extrañamente como si la regulación

y la organización de la concertación estuviera en pugna con una tradición jurídica que involucra a diversos actores específicos, poco evocados en los estudios de caso: los operadores del derecho (abogados, empleados de los servicios de la administración de justicia administrativa, jueces). Estos últimos movilizan el derecho apostando a los vacíos jurídicos o a las indeterminaciones del derecho y dejando de lado una reglamentación que busca, por un lado, encontrar la solución más adecuada para la gestión de los residuos desde el punto de vista ambiental y, por otro lado, decidir de manera consensual en dónde y cómo aplicar esta solución. Esta reglamentación deja de lado que los más grandes practicantes del derecho están sumergidos en una tradición jurídica de tipo práctico, a saber: ¿cuál es el recurso más adecuado para obtener una resolución favorable a "mi" causa?

La lección que puede extraerse del análisis de los estudios de caso no es sólo sobre las funciones, sino también sobre los usos del derecho. Nuestra lectura de las diferentes estrategias desplegadas en los tres contextos nacionales permite identificar el papel que desempeña el derecho en la acción colectiva, en tanto que aporta una cierta legitimidad a los opositores en su causa al igual que a las autoridades en el ejercicio del poder. Desde ese punto de vista, el triunfo de uno de ellos en el terreno del derecho regresa a los actores sobre sus posiciones originales y vuelve más difícil que se muevan hacia posiciones más conciliatorias. Cualesquiera que sean la vía y las estrategias desplegadas por los actores, la aplicación correcta del derecho no significa necesariamente que la mejor solución técnica posible de gestión de residuos sea la que finalmente se imponga.

Estas reflexiones pueden ser el punto de partida de futuras investigaciones que explorarían cómo la experiencia del derecho orienta futuras acciones. ¿Se puede hablar de un ciclo de entusiasmo-desilusión sobre el alcance del derecho? ¿Existen, a partir de esas experiencias, aprendizajes que den lugar a estrategias diferentes? Queda por saber, para cada caso, cómo, a lo largo de los litigios, es considerado lo que puede aparecer en un momento dado como la

mejor solución técnica para el tratamiento de los residuos. Se trata ni más ni menos que del estudio empírico del derecho y de las relaciones sociales en un tema tan crucial para la sociedad contemporánea como lo es la gestión de los residuos.

Referencias bibliográficas

Bayón, J. C. (2000), "Derrotabilidad, indeterminación del derecho y positivismo jurídico", *Isonomía*, núm. 13, pp. 87-117.

Comanducci, P. (1998), "Principios jurídicos e indeterminación del derecho", *Doxa*, vol. 2, núm. 21, pp. 89-104.

Ferrari, V. (1993), "Fonction du droit", en A.-A. Arnaud (coord.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, París, LGDJ, pp. 266-268.

Hart, H. (2006), *Le concept du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.

Israël, L. (2009), *L'arme du droit*, París, Presses de Science Po.

Kelsen, H. (1999), *Théorie pure du droit*, París, LGDJ.

Kress, K. (1989), "Legal Indeterminacy", *California Law Review*, vol. 77, núm. 2, pp. 283-337.

Lochak, D. (1989), "Présentation", CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, París, PUF, pp. 5-9.

McCann, M. (1992), "Reform litigation on trial", *Law & Social Inquiry*, vol. 17, núm. 4, pp. 715-743.

McCann, M. (1994), *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, Chicago University Press.

Melot, R. y H. V. Pham (2012), "Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative", *Droit et société*, núm. 82, pp. 621-641.

Redondo, M. C. (1997), "Teorías del derecho e indeterminación normativa", *Doxa*, núm. 20, pp. 177-196.

Teubner, G. (1989), "Et Dieu rit. Indétermination, autoréférence et paradoxe en droit", *Archives de philosophie du droit*, vol. 34, pp. 269-294.

Conflictos y concertación: la gestión de los residuos en México, Italia y Francia
se terminó de imprimir en mayo de 2017,
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V.,
Calle 5 de febrero 2309, col. San Jerónimo Chicahualco,
52170, Metepec, Estado de México.
Portada: Pablo Reyna
Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

Durante los últimos años se han presentado un endurecimiento de las normas ambientales y una diversificación de los procedimientos de información, concertación y participación en la toma de decisiones públicas en ese campo. A pesar de este cambio, las sociedades contemporáneas están marcadas por una generalización de conflictos en torno a decisiones relativas a obras de ordenamiento territorial.

Mediante el estudio de movilizaciones en contra de la implantación de tiraderos, incineradores y plantas de compostaje en tres contextos nacionales (México, Italia y Francia), este libro analiza la aparente paradoja entre, por un lado, la multiplicación y sofisticación de restricciones ambientales y de mecanismos de información y participación; y, por otro, el bloqueo de decisiones públicas en la gestión de los residuos.

¿Cuáles son el papel y los efectos de los procedimientos y de los instrumentos de planificación? ¿Cuáles son los referentes territoriales movilizados por los opositores a los proyectos de infraestructura, así como los usos del derecho en esos conflictos?

Sobre la base de un análisis de las dimensiones temporales, territoriales y jurídicas de las situaciones estudiadas, los trabajos reunidos interrogan las relaciones entre conflicto y concertación.

Los autores: Antonio Azuela, Luigi Bobbio, Claudia Cirelli, Edigio Dansero, Ana Lorena Gurza Gómez Palacio, Jade Latargère, Fabrizio Maccaglia, Patrice Melé, Gianfranco Pomatto, Matteo Puttilli, Laurence Rocher, Nadia Tecco y Vicente Ugalde Saldaña.

ISBN: 978-607-628-165-9

C M EL COLEGIO DE MÉXICO