

Negociación de actuaciones en zonas conflictivas



How to agree on actions in conflict zones

Jesús Rubio Alf  rez

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Revisado por el Comité Técnico de Planificación, Diseño y Tráfico de la Asociación Técnica de Carreteras

La Dirección General de Carreteras del Estado (DGC) tiene una larga experiencia en gestionar proyectos en zonas ambientalmente valiosas. En algunos de estos casos se ha producido una contestación popular contra la ejecución de un proyecto por considerarlo inicialmente inadmisibles.

También estos casos hay que abordarlos, evitando los planteamientos simples, que son atractivos en la contienda política pero generan enfrentamientos maniqueos que dificultan solucionar los problemas complejos.

Los técnicos podemos aportar una metodología eficaz para enfrentar estas situaciones. Se trata de estructurar la información para que sea clara, comprensible, completa y fiable. Hay que plantear todas las alternativas necesarias, valorar las ventajas ambientales, funcionales, económicas y socioeconómicas, así como los inconvenientes de cada una de ellas, y presentarlas para que puedan ser discutidas en una participación pública e institucional.

El proceso debe ser abierto en muchos sentidos, sobre todo en cuanto a no suponer de antemano cuál es la solución. Normalmente un acuerdo exigirá modificar alguna de las alternativas iniciales, de manera que su afección al medio sea asumible por parte de las administraciones responsables. Es muy importante incluir en el acuerdo el seguimiento y control adecuados que garanticen su cumplimiento.

El presente artículo recoge algunos de los casos que han surgido en las últimas décadas que pueden aportar elementos para la reflexión en los conflictos actuales.

The General Directorate of State Roads of Spain (DGC) has long experience in managing projects in environmentally valuable areas. In some of these cases, there has been a popular response against the execution of a project, considering it initially inadmissible.

These cases must also be addressed, avoiding simple approaches, which are attractive in the political contest but generate manichean confrontations that make it difficult to solve complex problems.

Technicians can provide an effective methodology to face these situations. Structuring the information so that it is clear, understandable, complete and reliable is the main point. All the necessary alternatives must be proposed, the environmental, functional, economic and socioeconomic advantages and disadvantages of each of them must be assessed, and they must be presented so that they can be discussed in public and institutional participation.

The process must be open in many ways, especially in terms of not assuming in advance what the solution is. Normally, an agreement will require modifying some of the initial alternatives, so that their impact on the environment is acceptable to the responsible administrations. It is very important to include adequate monitoring and control in the agreement to ensure compliance.

This article collects some of the cases that have arisen in recent decades that can provide elements for reflection on current conflicts.

Introducción

Uno de los problemas graves que plantea la gestión de infraestructuras es la actuación en zonas ambientalmente sensibles y valiosas. El enfrentamiento con motivo del Plan de ampliación del aeropuerto del Prat en Barcelona es un ejemplo reciente.

La Dirección General de Carreteras del Estado (DGC) tiene una dilatada experiencia, porque el desarrollo de las actuales autovías supuso resolver este tipo de conflictos en muy distintas ubicaciones. De esos procesos y sus diferentes resultados se pueden extraer conclusiones aplicables actualmente..



Ante las formulaciones simples

Los argumentos siempre son ecológicos aunque existan intereses económicos vinculados a la protesta. Su formulación suele ser sencilla: "Contra la autovía correspondiente", junto a un mensaje positivo del tipo "Salvemos la tierra". Esto último es algo incontestable, nadie puede querer condenar la tierra o una de sus parcelas valiosas, por lo que los políticos locales normalmente se ven en la obligación de sumarse activamente a la protesta en esos términos, si no quieren salir mal parados en su imagen pública. Lo hacen incluso en contra de los intereses económicos del municipio por el beneficio que el proyecto reporta.

Tengo la experiencia directa de un Ayuntamiento que había acordado en Pleno municipal asumir la negativa a la autovía Abrera - Sant Celoni, conocida también como el Cuarto Cinturón de Barcelona. Cuando se atend   su petición y no se prosiguió con el proyecto en ese tramo, su Concejal de Urbanismo pidió verbalmente que sí se hiciera la autovía en su municipio, argumentando que políticamente no habían podido hacer otra cosa que oponerse, pero que en realidad no podían quedarse al margen mientras municipios cercanos se iban a beneficiar de la futura autovía. Había supuesto que la negativa al proyecto les daría fuerza para negociar una solución, además de una popularidad incontestable y no había contemplado la posibilidad de que su petición fuese atendida.

La citada autovía fue muy contestada desde Terrassa a Sant Celoni por transcurrir por zonas ambientalmente valiosas, especialmente en El Vall  s. La solución aprobada en el estudio fue proseguir con el proyecto del primer tramo Abrera - Terrassa y desistir de actuar en el resto.

En un determinado momento en el cual parecía claro que esta alternativa sería la seleccionada, pero todavía no se había resuelto el expediente de información pública, un grupo de 10 personas hicimos una visita al terreno. En la visita se produjo una anécdota que sigo recordando con una sonrisa y que me hizo reflexionar acerca de cómo gestionar la información que se expone públicamente en situaciones de conflicto enquistado.

Habíamos parado en El Vall  s y escuchábamos las explicaciones sobre sus valores ambientales cuando se acercó un cocinero alto, robusto, con un gorro que lo hacía todavía más imponente. Se dirigió al grupo preguntando quién era el responsable y cuando le dije que era yo me dijo solo dos palabras:

- Tendremos guerra.

Yo, después de mirarle le contest  :

-   Es usted el dueño del restaurante que estamos viendo?

- S   - me dijo - y miembro de la plataforma anti autovía.

- No le digo ni que s   ni que no a lo de la guerra, pero le propongo una cosa que solemos hacer en el trabajo cuando no estamos de acuerdo en algo: cuente los que somos.

Mir   al grupo algo extrañado y yo continu  :

- En el momento que yo elija, iremos todos a su restaurante a comer. Cuando terminemos, si usted considera que no ha habido guerra, nos invita. En caso contrario me pasa la factura y yo se la pagar   sin argumentarle absolutamente nada.

- Usted sabe algo -, me dijo cambiando el tono inicial bronco por otro de curiosidad.

- Sí, claro. Si no, no le plantearía lo que le he dicho.

A partir de ese momento la conversación, breve, consistió en explicarle que los estudios informativos eran eso, estudios para ver qué alternativas podrían plantearse, cuáles eran viables y valorar las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, contemplando siempre la opción cero, que consiste en dejar las cosas como están.

  l insistió en que mantendrían la plataforma de protesta hasta que hubiese una resolución definitiva y todo el grupo estuvimos de acuerdo en que era lógico, porque una conversación casual no es una resolución firme. Yo le pedí paciencia y que entendiera que los trámites necesitaban un tiempo.

Cuando se dio la vuelta para irse le solic  t   que me contestase a lo que le había planteado al principio y me dijo que éramos muchos, pero que si

las cosas terminaban como yo decía tendría mucho gusto en invitarnos a dos comensales. Aunque me hubiese gustado hacerlo, más por escuchar su opinión cuando todo se resolvió como pedían, que por la invitación, nunca le cobré la apuesta.

Éste es uno de los casos en los que la gestión adecuada permitió terminar sin guerra, aunque durante muchos meses todos los fines de semana mantuvieron barbacoas y manifestaciones en contra de la autovía.

En Castellón las opciones para realizar la circunvalación por el este o por el oeste generaron una gran polémica porque sus efectos y afecciones eran muy diferentes. La alternativa que permitía un acceso más directo al puerto género un rechazo popular por su efecto barrera entre Castellón y el Grao. Los intereses del puerto y los de los industriales no coincidían y mediante la colaboración con el Ayuntamiento, que dispuso de locales para que la información llegara a todo el mundo de manera clara y cómoda y que la presentación de alegaciones fuese muy asequible, se consiguió una participación masiva, incluyendo una alegación del Obispado. Los distintos intereses se tradujeron en alternativas viables y se llegó a un consenso.

Siempre es una cuestión de intereses enfrentados, pero no siempre se llega a un consenso

En el estudio de la mejora de los accesos al puerto del Musel en Gijón, los vecinos del barrio directamente afectado se pusieron en pie de guerra y sabemos cómo se las gastan los asturianos cuando reivindican el respeto a su tierra. Pasaron bastantes años hasta que el Ayuntamiento asumió la necesidad de no estrangular la actividad del puerto, los vecinos aceptaron las medidas compensatorias y se pudo realizar un nuevo acceso.

En Pontevedra, ciudad que ahora es un referente en lo que se refiere a la gestión de movilidad, pero que en el momento del desencuentro era simplemente una alcaldía que estaba en las antípodas políticas del gobierno central, era difícil el encuentro porque ninguno de los dos máximos responsables querían que se les pudiera sacar una foto juntos y tampoco querían aparecer ante la opinión pública haciendo concesiones a su adversario político.

A pesar de ese ambiente de desconfianza absoluta se consiguió llegar al acuerdo de hacer un estudio sobre la movilidad comarcal a partir del cual cada uno podría plantear el tratamiento que estimase más oportuno. El alcalde, médico, admitió la “radiografía” como elemento positivo y facilitó que la policía municipal participase en la realización de encuestas, como parte del estudio llevado a cabo por la DGC. Un tiempo después se solventó la tensión inicial y se llegó a un acuerdo.

Siguiendo en Galicia, el estudio del acceso al puerto exterior de Ferrol inauguró un procedimiento ambiental que contempló los impactos acumulados y sinérgicos en agua y en tierra por el puerto y por la carretera de acceso, en una zona de altísimo valor ambiental, en la cual también se supo plantear una actuación asumible que permitió desbloquear los fondos europeos asignados, paralizados hasta que no se resolviese la denuncia ambiental.

Si queremos un futuro, necesitamos muchos corazones verdes



**¡Tampoco nos rendiremos en 2021!
Feliz Año Nuevo**

En Madrid, la afección a una zona de especial protección para las aves (ZEPA) en la cual habitaba el cernícalo primilla, (*falco naumanni*) se resolvió con medidas correctoras, paliativas y compensatorias de tal manera que el Reino de España fue felicitado por las autoridades europeas receptoras de las denuncias. La solución acordada garantizaba la protección, el seguimiento y la mejora del hábitat de las especies en peligro de extinción que justificaban la protección de la zona. Una consulta a la página de la Sociedad Española de Ornitología (SEO/Birdlife) permite afirmar que el más pequeño de nuestros halcones se encuentra ahora fuera del peligro de extinción, con la situación de la especie estabilizada.

Las famosas mariposas de El Regajal en Aranjuez son indicadoras de la riqueza biológica de una zona singular, por su combinación de clima mediterráneo, continental y desértico. La protección de su hábitat exigió unas medidas completamente diferentes de las que se tomaban en caso de las aves. En un principio se consideraron por parte de la administración responsable del medio ambiente medidas protectoras habituales para las aves que no eran adecuadas para El Regajal. Hizo falta la intervención de uno de los mejores expertos entomólogos del país para establecer las medidas que garantizaran que la afección al hábitat a proteger era asumible. Consistieron básicamente en mantener las especies vegetales existentes, elevar la carretera sobre el terreno y evitar el deslumbramiento de las mariposas nocturnas, que son las que permiten el intercambio genético tan valioso.

El periódico del afectado

Basta buscar en internet “contra la autovía”, para encontrar ejemplos actuales en muchas administraciones en



los cuales los afectados exigen paralizar las actuaciones, unas veces por el medio ambiente y otras porque las protestas pueden elevar los costes de las expropiaciones. Son situaciones que la DGC ha enfrentado de diversas maneras, procurando que la falta de información no fuese un inconveniente añadido.

Existe un consenso entre los expertos acerca de la forma de la curva al representar gráficamente la intensidad de las protestas en función de la información que el público recibe. Si no percibe información clara, no sólo los directamente afectados, sino los ciudadanos que consideran que esa falta de transparencia es inadmisibles, elevarán sus protestas de forma exponencial en un momento dado. Por el contrario, si la información es completa y veraz, habrá grupos que se consideren muy perjudicados, pero no se le sumará ese otro grupo de ciudadanos indignados y la protesta tenderá a estabilizarse y a formularse por escrito en forma de alegaciones.

La experiencia en Lleida con el periódico "la Terra Ferma", publicado en 1992 para informar a los afectados de la variante proyectada, fue altamente positiva en este sentido. El teléfono del afectado que figura en portada fue un servicio añadido a la información convencional de las informaci  nes públi-

cas, que incluían trípticos divulgativos, resúmenes y planos esquemáticos, fáciles de entender y en algún caso maquetas.

  Qu   podemos aprender de las experiencias pasadas para evitar confrontamientos irresolubles?

En primer lugar podemos decir que un enfrentamiento con un lema del tipo "Salvemos la tierra", que implícitamente incluye "de los depredadores insaciables que hacen prevalecer sus intereses sobre la salud global del planeta", es difícil de resolver en esos términos maniqueos. Para evitarlo hay que plantear alternativas sin ninguna cortapisa inicial.

Si alguien con responsabilidades ambientales plantea, como ocurrió en Zaragoza, que conviene derribar una fila de edificios residenciales para mejorar el medio ambiente, se hace, eso sí, indicando claramente quién es el promotor de la alternativa. Poner un espejo que refleje las afirmaciones tajantes hace que en ocasiones sus promotores rectifiquen inmediatamente para no ver sus ocurrencias reflejadas en un documento que se hará público.

En segundo lugar, no se debe empezar por la solución. Hay que

comenzar planteando todas las alternativas posibles, indicando las ventajas e inconvenientes de las viables y el porqué de las inviables. Eso hace que pueda abrirse un periodo de participación pública e institucional en el que lógicamente cada uno pueda tirar para su lado.

Si se llega a un equilibrio y las tensiones generan, como al sujetar una tienda de campaa, una alternativa consensuada, bien. En caso de que los condicionantes juntos sean irresolubles y hacen que no se puede ejecutar nada, se explica por qué y cuáles son los inconvenientes de la inacción.

Esto último no suele ser del agrado de los políticos. Un ejemplo es lo que ocurrió en el puerto de Avilés (Asturias), cuando se imposibilitó la viabilidad de un acceso alternativo al existente. Se firmó un acuerdo entre el Ministerio y el Ayuntamiento anunciando una solución por debajo de la r  a. Que esa solución fuese inviable no fue obstáculo para su anuncio público, con foto en las portadas de los periódicos locales. El tiempo se ha encargado de mostrar su inviabilidad, pero ya nadie se acuerda de quién la prometió.

En tercer lugar hay que aclarar qué especies son las que hacen que el espacio está protegido. Normalmente no se protege el espacio en sí, sino

como hábitat de especies en peligro de extinción, cuya pérdida generaría daños irreparables en especies migratorias de interés europeo. A veces es posible plantear medidas compensatorias que mejoren la situación a largo plazo de las especies a preservar y prescindir de esa posibilidad, en mi opinión no es ir a favor del medio ambiente. Bien es cierto que el lema: "Salvemos al Cernícalo primilla" tiene menos gancho que el de "Salvemos la Madre Tierra" y el atractivo del lema es imprescindible para una movilización popular.

Por último, la participación pública con información adecuada hace que las protestas tengan que fundamentarse en algo más concreto que una defensa genérica de la Madre Tierra, pero para ello las alternativas propuestas deben garantizar sin ningún género de dudas que los hábitats o las especies valiosas en peligro no van a verse perjudicadas y que las medidas compensatorias son suficientes.

Hay que asegurar que la actuación propuesta, una vez aprobada no va a suponer una autorización para actuar sin cortapisas y para ello hay que incluir el seguimiento y el control en el plazo necesario. En estas condiciones las afirmaciones genéricas pueden traducirse en alternativas cuyo impacto se valora y se compensa y pueden ser, o no, asumidas por la ciudadanía y por los políticos, con conocimiento de causa.

Conclusiones

Para evitar que el conflicto se simplifique y se enquist  :

- 1 Plantear, antes de las alternativas de actuación, un diagnóstico de la situación actual.
- 2 Establecer todos los escenarios posibles a corto y medio plazo, con diferentes hipótesis de crecimiento de la demanda que vaya a utilizar la infraestructura.
- 3 Una vez terminado el análisis, - y en la medida de lo posible, hab  rlo consensuado o por lo menos divulgado - , plantear todas las alternativas viables incluyendo como primera la opción cero (no actuar).
- 4 Indicar los pesos que se dan a las cuestiones ambientales, económicas, socioeconómicas, urbanísticas y territoriales en cada evaluación.
- 5 Analizar la consistencia de las valoraciones al cambiar la ponderación de las distintas cuestiones relevantes, viendo si se altera sustancialmente la valoración inicial.
- 6 Hacer accesible la información relevante a todos los colectivos e instituciones con intereses en el proceso, para facilitar su participación.

- 7 Una vez que haya una selección de alternativas y una valoración inicial de cada una de ellas, mantener la transparencia del proceso en la información facilitada al público.
 - 8 Comenzar el proceso reglado de información pública con las alternativas que siendo diferentes son mejores que las restantes. Para ello se deben descartar aquellas que a igualdad de ponderación de criterios son peores en todos los aspectos a alguna de las seleccionadas.
 - 9 Aprovechar que en el proceso de información reglada la participación institucional que se produzca por escrito no caerá en un planteamiento maniqueo, recogiendo en un informe las diferentes posturas expresadas.
 - 10 Definir los impactos sobre cada especie valiosa y sensible, y las medidas paliativas, correctoras y compensatorias que se plantean. Esa situación final con todas las medidas contempladas debe permitir cuantificar cuál será el efecto final en el ecosistema afectado.
 - 11 Aclarar todas las dudas sobre la viabilidad o inviabilidad ambiental del proyecto presentado para facilitar una decisión en uno u otro sentido por parte de la Administración ambiental pertinente.
- +1 Quizás lo anterior no sea suficiente para evitar un conflicto político si este se considera rentable por una de las partes, pero quedarán claras las posturas y los argumentos de cada uno por escrito, evitando que en vez de razonamientos y datos se utilicen exclusivamente eslóganes.   

