INFORME BAILÍAS

Estrategias empresariales e institucionales para generar consenso sobre decisiones territoriales

Luis del Romero Renau

Asociación Recartografías

AVISO

Versión de trabajo.

1. ¿QUÉ ES ESTE INFORME?

Este informe es una sistematización de las estrategias más comúnmente empleadas en conflictos sociales y ambientales por parte de administraciones públicas y empresas privadas con intereses en implantar, desarrollar o aprobar proyectos y planes con importantes impactos territoriales de tipo social y ambiental. Es el fruto del estudio de centenares de conflictos territoriales y ambientales en las últimas dos décadas por parte de miembros del grupo de investigación-acción Recartografías no solo en España, sino en diversos países europeos como Alemania, Italia o Portugal y americanos como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México o Nicaragua.

Los conflictos que se han estudiado en el grupo de investigación Recartografías son situaciones de confrontación entre al menos dos categorías de actores por un proyecto o plan que implica una transformación de usos del suelo, problemas de degradación ambiental, patrimonial y paisajística, contribución al cambio climático, desplazamiento forzado de personas y familias, problemas de salud pública o una merma de la calidad de vida en una población o territorio. Algunos ejemplos de proyectos que suelen suscitar importantes conflictos son promociones urbanísticas, grandes infraestructuras viarias, ferroviarias e hidráulicas, grandes explotaciones mineras, agrícolas intensivas o ganaderas, plantas de generación de energía, industrias contaminantes, plantas de valorización y tratamiento de residuos, depuradoras, y en general todos los proyectos listados en los Anexos I y II de las leyes de evaluación ambiental derivadas de la Directiva 2014/52/UE de Evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente.

Este informe está centrado en analizar las estrategias que se emplean especialmente para generar consenso sobre la implantación de centrales de producción de energía, especialmente energías renovables con el nuevo contexto de la política del “New Green Deal” aprobado por la Comisión Europea para una transición energética a nivel europeo (Comisión Europea, 2020). Sin embargo, los ejemplos que se facilitan provienen de conflictos de todo tipo, tanto en el ámbito rural como urbano, y las estrategias que se describen se aplican a cualquiera de los supuestos enumerados anteriormente.

Bailías es un territorio histórico sometido a la jurisdicción de la Orden de San Juan que agrupa la actual comarca del Maestrazgo turolense y de otros municipios de las comarcas vecinas de Andorra-Sierra de Arcos, Cuencas Mineras y Aragón, y muy vinculada históricamente por esta misma jurisdicción a Els Ports, Alt Maestrat i Baix Maestrat (Castellón) y Terra Alta, Baix Ebre y Montsià (Catalunya) (Sangro, 2004). Estos territorios comparten, además de una orografía compleja que motivó un desarrollo histórico común con un cierto aislamiento respecto a grandes ciudades, problemas de despoblación y un largo historial de conflictos ambientales por la construcción de todo tipo de infraestructuras, centrales de producción de energía, proyectos urbanísticos y turísticos con importantes impactos territoriales entre otros.

2. ¿QUIÉNES SOMOS?

Recartografías es una asociación de custodia del territorio y al mismo tiempo grupo de investigación-acción ligado a la Universitat de València. El tema principal de estudio son los conflictos territoriales y ambientales, tanto en el medio rural como en el urbano, aunque en los últimos años se ha centrado en estudiar el fenómeno de la despoblación y sus causas políticas y culturales.

Como asociación reúne a todo tipo de personas interesadas y preocupadas por el problema de la despoblación de la España vaciada y de la proliferación de proyectos lesivos con el medio ambiente, el clima, el patrimonio, la calidad de vida, la justicia ambiental, la equidad social y la cohesión territorial. La labor de Recartografías se centra en la investigación académica sobre conflictos territoriales y ambientales y la construcción de alternativas para una transición eco-social superando el marco de capitalismo extractivista, neoliberal y heteropatriarcal hegemónico ahora mismo. Además de esto, Recartografías desarrolla en la actualidad un importante proyecto de custodia del territorio en el barrio de Mas Blanco (San Agustín, Teruel). Desde 2014 tanto miembros de la asociación como colaboradores, estudiantes y voluntarios han rehabilitado un total de siete edificios públicos y privados de esta aldea como varias masías, la escuela mixta, casa de la maestra, horno comunal y corrales para desarrollar actividades de investigación, talleres y seminarios. Parte de los edificios restaurados alberga el Museo de las Masías y de la Memoria Rural como proyecto de nueva museología construido a partir de la cultura material e inmaterial del mundo masovero en forma de objetos, testimonios y vivencias de las familias masoveras que vivían en la cordillera Ibérica entre Castellón y Teruel.

El propio Mas Blanco tuvo un futuro incierto durante años al ser el emplazamiento elegido para construir un campo de golf y posteriormente una macrogranja de cerdos durante los años del *boom* económico de la construcción 1995-2007. Desde Mas Blanco se observan además varios aerogeneradores que cubrieron hace años el horizonte y la frontera entre Aragón y Valencia generando en su momento importantes movimientos de protesta que fueron rápidamente acallados.

3. BREVE GLOSARIO

Se ofrece a continuación un breve glosario de conceptos empleados a lo largo de este informe para aclarar el significado o la acepción que se utiliza.

- Actor: Cualquier organización, asociación, empresa, administración o institución que es parte interesada, afectada o activa en un conflicto.
- Conflicto: Situación de confrontación entre al menos dos categorías de autores por un proyecto o plan que implica una transformación de usos del suelo, problemas de degradación ambiental, patrimonial y paisajística, contribución al cambio climático, desplazamiento forzado de personas y familias, problemas de salud pública o una merma de la calidad de vida en una población o territorio.
- Fases de un conflicto: Se entiende el conflicto como un proceso evolutivo que parte de una primera fase de latencia en el que se gesta un proyecto o plan con muy poca información pública al respecto, una fase intermedia de explosión, normalmente tras su anuncio oficial, en que se desarrollan protestas, acciones y reacciones, la fase más mediática del conflicto, una fase judicial para confirmar o rechazar el proyecto o plan presentado, y una nueva fase post-conflicto de nueva latencia que sin embargo puede reactivarse de nuevo.
- Metaconflicto: Conflicto dentro de un conflicto. A veces algunos conflictos tienen tal complejidad, que realmente reúnen diferentes conflictos dentro de una misma situación de confrontación. Un ejemplo clásico es la destrucción de la huerta de Valencia, dentro del cual se dan numerosos conflictos: crecimiento del puerto versus conservación de la huerta; la huerta como espacio agrario versus huerta como reserva urbana; la huerta como espacio productivo versus la huerta como espacio postproductivo, área verde y lugar de esparcimiento de la ciudadanía; huerta como símbolo, identidad y lugar de

memoria versus la huerta como espacio anclado en el pasado y desfasado. Otro caso de metaconflicto es el del desahucio de viviendas en toda España.

- Niveles del conficto (Del Romero, 2016): Todo conflicto presenta uno o varios niveles, desde el primero o más superficial, al cuarto o más profundo. En ocasiones cuanto más capas o niveles presenta más violencia puede haber entre los actores en confrontación.
    - Primer nivel: Uso del suelo y territorio. El conflicto supone una disputa sobre un uso del suelo y su transformación y los argumentos en favor (normalmente económicos como la generación de empleo, pagos compensatorios o la diversificación económica de un territorio pobre o despoblado) y argumentos en contra (alteraciones sobre el paisaje, degradación ambiental, destrucción de patrimonio y merma de la calidad de vida o de expectativas económicas en otros sectores).
    - Segundo nivel: Comunicación sobre el conflicto. El conflicto no tiene una sola mirada o realidad, sino muchas que dependen de si los medios de comunicación y redes sociales se hacen eco de la situación de confrontación. Muchas situaciones de protesta apenas tienen eco creando a veces "desiertos mediáticos de conflictos". A ello hay que añadir una cuestión no menor sobre cómo se enfoca, narra y explica el conflicto. Aquí pueden aparecer discursos críticos sobre los intereses económicos y políticos ocultos detrás del discurso de un medio, de una personalidad o de un experto.
    - Tercer nivel: Desigualdad social. Aquí ya no se analiza y se muestra un conflicto como una mera disputa por la conservación o no de un territorio, o se acusa de una cobertura informativa poco objetiva, sino que se adentra en el terreno de la confrontación entre clases y territorios. El conflicto supone un ejemplo de lucha de clases, de extractivismo de rentas, recursos y patrimonio, de injusticia y racismo ambiental y de acumulación por desposesión. Se evidencia que los territorios, barrios o pueblos más pobres, despoblados y socialmente desorganizados suelen ser con más frecuencia destino de proyectos con alto impacto, frente a áreas urbanas centrales, barrios ricos o territorios económicamente dinámicos donde raramente se plantean.
    - Cuarto nivel: el conflicto cultural. En este último nivel el conflicto evidencia una pugna entre culturas, subjetividades y legitimidades enfrentadas. Se enfrenta no la posibilidad de construir una infraestructura, sino maneras distintas de ver la vida y entender el mundo o cosmovisiones contrapuestas. Aquí entran los conflictos interculturales que se dan en numerosas ciudades, y especialmente los conflictos indígenas y rurales donde la defensa de la tierra tiene más que ver con cuestiones identitarias y espirituales que sociales o económicas. Un conflicto por la construcción de un embalse puede tener una gran contestación no por el daño ambiental y patrimonial que supone, sino por la anegación del cementerio de pueblo, de espacios vividos y lugares de memoria. Un caso paradigmático es el conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche por la construcción de grandes presas en el sur del país (Romero-Toledo, 2014).

4. ESTRATEGIAS PARA GENERAR CONSENSO EN TORNO A UN PROYECTO O PLAN

Las estrategias que se detallan a continuación se han extraído del estudio a partir de noticias, artículos y libros de contenido científico, informaciones de blogs y contenidos web de actores en conflicto de las últimas tres décadas en diversos países, pero en especial España y Latinoamérica.

1. Atomización: Esta estrategia consiste en subdividir un proyecto en porciones muy pequeñas para ocultar los impactos y sinergias negativas globales. Es también una estrategia legal para burlar los umbrales mínimos que fijan las legislaciones sobre evaluación ambiental para su sometimiento al procedimiento jurídico-administrativo de evaluación ambiental o para conseguir que éste sea tramitado como proyecto simple y no ordinario. Si por ejemplo se desean construir 30 aerogeneradores, siendo el umbral mínimo de 15 a partir del cual se necesita presentar una evaluación de impacto, se decide trocear este proyecto en tres distintos con diez aerogeneradores cada uno en emplazamientos distintos, de forma que o bien se evita la evaluación ambiental, o bien los impactos recogidos en cada uno serán mucho menores que el conjunto de impactos que implican los 30 aerogeneradores.

2. BANANA: Acrónimo en inglés que significa "Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything" y que se podría traducir en "Construir absolutamente nada en ningún lugar cerca de ningún sitio", descrito por Wester-Herber (2004). Consiste en acusar al oponente a un proyecto, normalmente un grupo de vecinos, algún movimiento social o ecologista de ser reactivos y de simplemente oponerse al proyecto sin ofrecer alternativas, propuestas o soluciones. En realidad, la mayoría de los movimientos o plataformas que se oponen a un proyecto no se oponen en sí a la necesidad o pertinencia de la actividad que se va a implantar (una excepción podría ser la energía nuclear), pero se construye una imagen de ellos como del movimiento del "no a todo" que genera rechazo social creando una imagen negativa de los oponentes (Geraint y Ferraro, 2016). Esta estrategia es empleada habitualmente para defender la construcción de infraestructuras de comunicación, plantas de energía o grandes promociones urbanísticas acusando a los actores que se oponen de insolidarios y de estar en contra del desarrollo, del empleo o de la prosperidad económica.

3. Doctrina del Shock: Concepto acuñado por la periodista canadiense Naomi Klein en su libro homónimo (Klein, 2007). Consiste en aprovechar un escenario de desastre, contingencia o crisis para aprobar y desarrollar medidas impopulares, sobre todo de tipo económico que implican austeridad o recortes presupuestarios. Trasladado al campo de los conflictos, se busca el momento de anunciar o aprobar un proyecto en un momento de crisis o catástrofe, en el que el foco mediático y la sociedad está volcada hacia el mismo, y en el que la capacidad de reacción y de respuesta es muy limitada. El ejemplo más cercano lo tenemos con el contexto de la pandemia del coronavirus ha sido aprovechada por numerosos gobiernos para aprobar medidas y leyes impopulares en una situación de desmovilización ciudadana forzada por las restricciones de derechos básicos como la movilidad, reunión o manifestación.

4. Falso dimensionamiento: Es una táctica muy habitual en cualquier proyecto conflictivo. El promotor del mismo presenta un proyecto sobredimensionado o incluso múltiples proyectos que realmente no desea o no tiene capacidad económica para ejecutar. En el proceso de negociación el promotor o administración implicada anuncia como gesto de buena voluntad o como supuesto resultado de una reconsideración del mismo a la luz de las críticas recibidas, un proyecto de menores dimensiones que el presentado inicialmente, o un emplazamiento menos

problemático que el defendido hasta entonces, que coincide con la verdadera intención e interés desde el principio. De esta manera se muestra como una parte interesada en negociar y en ceder llegando a "un punto medio" que no es otro que el proyecto que realmente le interesa. Frente a esto, cuando un proyecto es gestado desde la comunidad o tiene una participación real en su diseño y se trata de proyectos de pequeñas dimensiones, la aceptación social suele ser mucho mayor (Firestone et al., 2015; Geraint y Ferraro, 2016).

5. Gestión de los tiempos: Esta estrategia se lleva a cabo en gran parte de los conflictos que surgen en casi cualquier lugar del mundo. El promotor interesado en desarrollar un proyecto o una medida intenta publicar la información menos detallada posible lo más tarde posible. Se intenta retrasar lo máximo posible la publicación del proyecto y con frecuencia se publica información muy voluminosa y confusa para mermar la capacidad de reacción de los posibles oponentes. Si en lugar de presentar un proyecto en el momento en el que se concibe, o facilitar la cocreación de proyectos con los actores del territorio simplemente se anuncia un proyecto en el último día hábil para ello, o desde una administración se acelera su tramitación, la capacidad de maniobra se reduce sustancialmente. El gran proyecto de circuito urbano de Fórmula 1 de Valencia es un ejemplo de esta estrategia. Se apuraron al máximo los plazos y se propusieron fechas de inauguración que hacían casi imposible la articulación de un movimiento de protesta (Mössner y Del Romero, 2015).

6. Interés general: O interés público superior. El argumento de que una obra o proyecto es de interés general se emplea continuamente tanto en medios de comunicación como en derecho administrativo, pese a que carece de precisión doctrinal o jurisprudencial y se trata de un concepto jurídico indeterminado (Chaves, 2020). Pese a su indeterminación, es uno de los argumentos más repetidos para defender la implantación de obras públicas, independientemente de sus consecuencias ambientales e impactos. El problema surge cuando la Administración actúa con demagogia, es decir, utiliza el fin público para cubrir necesidades partidistas o si actúa en busca del interés de quienes son sus administrados, clientes, ciudadanos o partícipes de los asuntos públicos.

7. Paparruchas o *fake news*: Esta estrategia consiste en generar una opinión favorable de un proyecto o plan a partir de la multiplicación de mensajes sencillos con informaciones no contrastadas en favor del mismo en redes sociales, foros de discusión o medios de comunicación. Este mensaje se repite constante e insistentemente para conseguir una sensación de que son muchas las voces y medios que lo defienden. En el caso de las plantas de generación energía eólica o solar se suelen presentar como proyectos concebidos para frenar la despoblación, que generan empleo y que desarrollan energías verdes. En realidad, la energía eólica no es verde ni inocua, sino más sostenible que otras fuentes, apenas genera empleo en la zona y no atrae población.

8. Privación relativa: Esta estrategia consiste en la búsqueda de un territorio que haya sido privado históricamente de equipamientos, servicios o infraestructuras que disfrutan otros territorios por inacción o abandono institucional. Esta situación genera una actitud que varía entre el resentimiento y la resignación en la población local, sobre todo al ver que otros territorios más urbanos y prósperos disfrutan de una mejor cobertura de infraestructuras y servicios, lo que se traduce en una situación de desigualdad y privación relativa. Una vez se escoge este territorio para desarrollar un proyecto se promete como compensación por los impactos que va a generar, o simplemente como estrategia para generar un consenso en favor del mismo, la financiación de obras y servicios que esa misma población debiera de estar disfrutando como ciudadanos de pleno derecho. La empresa así financia una obra de mejora de

la carretera, una depuradora, la llegada de la fibra óptica al municipio o las obras de restauración de la parroquia del pueblo.

9. Puertas giratorias: Estrategia muy empleada no solo para lograr el consenso político en caso de conflicto sino para ganar voluntades políticas en casos de conflictos o de un trato de favor de una administración hacia un sector empresarial, grupo de presión o empresa, fundación o institución concreta. Consiste en contratar a cargos o ex altos cargos vinculados a un partido político como asesores o miembros del consejo de administración de una gran empresa, normalmente ligada al sector de la energía, la industria o la construcción. De esta manera, representantes de estos actores suelen ser del mismo color político que el ayuntamiento o gobierno que va a decidir sobre la implantación de un territorio. Un ejemplo interesante es el caso de la minería a cielo abierto de Renania del Norte-Palatinado en Alemania, con grandes minas a cielo abierto explotadas por la multinacional RWE, que engulleron varios pueblos. Esta empresa se dedicó durante años a financiar las campañas electorales de un centenar de alcaldes de la zona para conseguir su apoyo frente a los proyectos de expansión minera en la zona (Der Spiegel, 2005, Isla et al, 2021).

10. Sacrificio ambiental: Si un proyecto o plan supone una importante degradación ambiental o merma en la calidad de vida o en la salud pública, se busca un emplazamiento en un área de sacrificio ambiental, donde se van a concentrar diversos proyectos con grandes impactos ambientales y sociales. Normalmente se buscan territorios despoblados, con impactos ya presentes o con problemas de pobreza urbana y rural, exclusión social, lo cual reforzará a la larga la crisis de estos espacios. El discurso oficial defenderá la implantación de estos proyectos como algo necesario en un área ya degradada, y por lo tanto un mal menor. La macroconcentración de centrales de producción de energía en el sur pobre de Catalunya ha sido analizado en varios trabajos (Zografos y Saladié, 2012; Nel.lo, 2003).

11. Soborno social: Estrategia clásica consistente en la inversión de una empresa en actividades de tipo social, cultural o deportivo para una mejora de su imagen y generar un discurso de compromiso social o con el territorio. Algunas acciones de esta estrategia consisten en la financiación de actividades culturales o deportivas, festividades, sobre todo aquellas que de otro modo difícilmente se podrían poner en marcha.

12. TINA: *There Is No Alternative* o No hay alternativa es una expresión atribuida históricamente a la exprimer ministra británica Margaret Thatcher que viene a decir que cualquier otra alternativa al capitalismo y al libre mercado está condenada al fracaso y que renunciar al proyecto supone "perder el último tren hacia el desarrollo o la prosperidad". En el campo de los conflictos ambientales consiste en defender como una actuación muy beneficiosa el proyecto o plan que se pretende aprobar y su papel como tabla de salvación para un territorio o ciudad en crisis, de manera que su rechazo o cualquier otra alternativa estará abocada al fracaso y a una mayor crisis social y económica. Se emplea frecuentemente para buscar el consenso de un proyecto en un área rural despoblada o barrio pobre argumentando que generará empleo y riqueza como única oportunidad frente a un futuro de mayor abandono y sufrimiento. En 2012 se presentó el macroproyecto urbanístico con hoteles, casinos, centros comerciales y campos de golf denominado Eurovegas, que se desarrollaría en Alcorcón. Tanto la empresa promotora, Las Vegas Sands, como la propia Comunidad de Madrid defendieron este proyecto pese a sus dimensiones y condiones impuestas por el promotor (cambiar regulaciones sobre el empleo, tabaco, fiscales etc.) de manera muy decidida, utilizando el argumento de que Eurovegas sería la única salvación para la maltrecha economía madrileña afectada por la crisis de 2008. Finalmente el proyecto se retiró.

Referencias:

Chaves, J.R. (2020): El interés general, al ruedo del Tribunal Supremo. En línea: https://delajusticia.com/2020/05/25/el-interes-general-al-ruedo-del-tribunal-supremo/

Comisión Europea (2020): A European Green DealStriving to be the first climate-neutral continent. En línea: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Comunidad Europea (2014): Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 , por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente Texto pertinente a efectos del EEE. *Diario Oficial de la Unión Europea L 124/1.*

Del Romero, L. (2016): «Cartografías del conflicto urbano y territorial: el dónde importa», Boletín ECOS, núm. 36, septiembre-noviembre de 2016, disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/36/cartografias-del-conflic-to-urbano_L_DEL-ROMERO.pdf

Der Spiegel (2005): "RWE sponsert über hundert Kommunalpolitiker". En: Der Spiegel, On line: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nebeneinkuenfte-rwe-sponsert-ueber-hundert-kommunalpolitiker-a-336686.html

Firestone, J., Bates, A., & Knapp, L. A. (2015). See me, Feel me, Touch me, Heal me: Wind turbines, culture, landscapes, and sound impressions. *Land Use Policy*, *46*, 241-249.

Geraint, E. y Ferraro, G. (2016): The social acceptance of wind energy. EUR 28182 EN, doi 10.2789/696070

Isla, M.L. et al (2021): Conflictividad asociada al extractivismo minero. Los casos de Veladero (San Juan, Argentina) y Cuenca del Rin (Renania del norte-Palatinado, Alemania). En: Del Romero, Castro, H. y Valera, A. (coord.): *Globalización neoliberal, extractivismos y conflictividad ambiental y territorial en América Latina y Europa*. Valencia: Tirant.

Klein, N. (2007): *Shock doctrine*. Toronto: Penguin.

Mössner, S., & del Romero Renau, L. (2015). What Makes a Protest (Not) Happen? The Fragmented Landscape of Post-Political Conflict Culture. *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments (RTPI Library Series)/edited by Enrico Gualini.—Routledge*, 63-78.

Nel·lo, O. (2003). Aquí, no!: Els conflictes territorials a Catalunya. Barcelona: Biblioteca Universal Empúries.

Sangro, C. (2004): La estructura de la Orden de San Juan de Jerusalén en la Edad Moderna. *Archivo hispalense: Revista histórica, literaria y artística.* Tomo 86-87, pp. 631-638.

Romero Toledo, H. (2014). Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, (57), 161-175.

Wester-Herber, M. (2004). Underlying concerns in land-use conflicts—the role of place-identity in risk perception. *Environmental Science & Policy*, *7*(2), 109-116.

Zografos, C. y Saladié, S. (2012): La ecología política de conflictos sobre energía eólica.

Un estudio de caso en Cataluña. En: Documents d'Anàlisi Geogràfica 2012, vol. 58/1 177-192