



**HAL**  
open science

## Conflictos y concertación en la localización de la infraestructura de gestión de los residuos

Luigi Bobbio, Patrice Mele

► **To cite this version:**

Luigi Bobbio, Patrice Mele. Conflictos y concertación en la localización de la infraestructura de gestión de los residuos. Luigi Bobbio; Patrice Melé; Vicente Ugalde. Conflictos y concertación: la gestión de los residuos en México, Italia y Francia, México, Colegio de México, pp.331-362, 2017, 978-607-628-165-9. hal-02568444

**HAL Id: hal-02568444**

**<https://hal.science/hal-02568444v1>**

Submitted on 20 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CUARTA PARTE  
MÉXICO, FRANCIA E ITALIA,  
LECTURAS CRUZADAS

Luigi Bobbio, Patrice Melé, « Conflictos y concertación en la localización de la infraestructura de gestión de los residuos », en, L. Bobbio, P. Melé, V. Ugalde (eds.), Conflictos y concertación : la gestión de los residuos en México, Italia y Francia, México, El Colegio de México, 2017, pp. 331-362.



CONFLICTOS Y CONCERTACIÓN  
EN LA LOCALIZACIÓN  
DE LA INFRAESTRUCTURA DE GESTIÓN  
DE LOS RESIDUOS<sup>1</sup>

*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

<sup>1</sup> 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\*).<sup>2</sup> 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-

<sup>2</sup> 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 sustancias 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

<i>Lugar del conflicto</i>	<i>Periodo considerado</i>	<i>Equipamiento</i>	<i>Cuestión desafiante</i>	<i>Resultado</i>
<i>Francia</i>				
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
<i>México</i>				
Estado de Hidalgo: Zimapan	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

<i>El conflicto se relaciona sobre todo con la localización del equipamiento (¿por qué aquí?)</i>	<i>El conflicto se relaciona al mismo tiempo con las dos cuestiones desafiantes (¿por qué aquí y por qué esto?)</i>	<i>El conflicto se relaciona sobre todo con las decisiones generales sobre la gestión de los residuos (¿por qué esto?)</i>
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 entrafña 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, Indret-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, ofreciéndolo-

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.<sup>3</sup>

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:

<sup>3</sup> 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),<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Siglas en francés de *Établissements Publics de Coopération Intercommunale*.

<sup>5</sup> 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 Turfn. 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.<sup>6</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> 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

		<i>¿Tuvo el conflicto una función determinante?</i>	
		<i>Sí</i>	<i>No</i>
<i>¿Fue bloqueado el proyecto?</i>	<i>Sí</i>	Vienne Izeaux Tours (después del bloqueo, se inició un debate más amplio) Zimapán	Turín Tláhuac Palermo
	<i>No</i>	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 disfrutaban 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 entrevistó 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) (Gribaudo, 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.
- Gribaudo, 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.