

La ecología política de conflictos sobre energía eólica. Un estudio de caso en Cataluña

Christos Zografos

Universitat Autònoma de Barcelona. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals, ICTA
christos.zografos@uab.cat

Sergi Saladié

Universitat Rovira i Virgili. Departament de Geografia
sergi.saladie@urv.cat



Recepción: enero de 2011
Aceptación: julio de 2011

Resumen

El estudio investiga las razones que explican un conflicto sobre la instalación de parques eólicos en la Terra Alta, una comarca rural de Cataluña. Identificamos tres razones principales. Primero, y de acuerdo con el marco conceptual de ecología política, el conflicto eólico forma parte de un conflicto más generalizado sobre la «macroconcentración» de instalaciones energéticas en el sur de Cataluña que generan energía y beneficios económicos, principalmente para el centro del desarrollo económico catalán. Segundo, el impacto paisajístico de los proyectos eólicos choca con iniciativas locales que impulsan el paisaje como un activo valioso capaz de sustentar la vida en la comarca. Tercero, desequilibrios de poder en el sistema formal de toma de decisiones sobre parques eólicos impiden la inclusión de valores locales como criterios en el proceso de toma de decisiones, y eso también genera conflicto. Para un desarrollo sostenible de energía eólica, la importancia del potencial del viento como criterio principal de localización debe ser reevaluada, y la negociación de la distribución de beneficios debe hacerse de la forma más abierta posible.

Palabras clave: conflicto ambiental; energía eólica; ecología política; Cataluña.

Resum. *L'ecologia política de conflictes sobre l'energia eòlica. Un estudi de cas a Catalunya*

L'estudi investiga raons que expliquen un conflicte sobre la instal·lació de parcs eòlics a la Terra Alta, una comarca rural de Catalunya. N'identifiquem tres raons principals. Primer, i d'acord amb el marc conceptual d'ecologia política, el conflicte eòlic forma part d'un conflicte més generalitzat sobre la «macroconcentració» d'instal·lacions energètiques al sud de Catalunya que generen energia i beneficis econòmics, principalment per al centre del desenvolupament econòmic català. Segon, l'impacte paisatgístic dels projectes eòlics xoca amb iniciatives locals que impulsen el paisatge com un actiu valuós capaç de sustentar la vida a la comarca. Tercer, desequilibris de poder en el sistema formal de presa de decisions sobre parcs eòlics impedeixen la inclusió de valors locals com a criteris en el procés de presa de decisions, i això també genera conflicte. Per a un desenvolupament sostenible

de l'energia eòlica, la importància del potencial del vent com a criteri principal de localització ha de ser reavaluada, i la negociació de la distribució de beneficis s'ha de fer de la manera més oberta possible.

Paraules clau: conflicte ambiental; energia eòlica; ecologia política; Catalunya.

Résumé. *L'écologie politique des conflits de l'énergie éolique. Un étude de cas en Catalogne*

L'étude examine les raisons qui expliquent un conflit portant sur l'installation de parcs éoliens à Terra Alta, une région rurale de Catalogne. Nous identifions trois raisons principales. Premièrement, et en accord avec le cadre conceptuel de l'écologie politique, le conflit éolien fait partie d'un conflit plus généralisé sur la «macro-concentration» d'installations énergétiques dans le sud de la Catalogne générant énergie et bénéfices économiques principalement pour le centre du développement économique catalan. Deuxièmement, l'impact paysager des projets éoliens se heurte à des initiatives locales qui promeuvent le paysage comme un actif de valeur capable de rendre possible la vie de la région. Enfin, des déséquilibres de pouvoir dans le système formel de prise de décisions sur le parc éolien empêche l'inclusion de valeurs locales comme critères dans le processus de prise de décisions, ce qui génère également des conflits. Pour un développement soutenable de l'énergie éolienne, l'importance du potentiel éolien comme critère principal de localisation doit être réévalué, et la négociation de la distribution des bénéfices doit se faire de la forme la plus ouverte possible.

Mots clé: conflit environnemental; énergie éolienne; écologie politique; Catalogne.

Abstract. *The Political Ecology of conflicts on wind energy. A case study in Catalonia*

The study explores reasons behind conflicts regarding the installation of wind farms in Terra Alta, a rural county in Catalonia. Our study identifies three main causes of conflict. First, and in accordance to the conceptual framework of political ecology, the conflict forms part of a more generalised conflict regarding the «macro-concentration» of energy-generating plants in the south of Catalonia, which produce economic benefits for Catalonia's centre (e.g. Barcelona). Secondly, the landscape impact of wind farm projects clashes with local initiatives that seek to promote landscape as a valuable asset capable of sustaining life in Terra Alta. Finally, power imbalances in the wind energy planning and decision-making system block the inclusion of locally-important values as decision-making criteria and this also generates conflict. For a sustainable development of wind energy, the importance of wind capacity as a principal criterion for deciding wind farm location should be re-considered and the negotiation of benefits' distribution from wind farms should be conducted in the most open and transparent possible ways.

Key words: environmental conflict; wind energy; political ecology; Catalonia.

Sumario

Introducción	La ecología política de conflictos eólicos: tres factores explicativos
La explicación de conflictos eólicos	Discusión y conclusiones
Objetivos de estudio y metodología	Agradecimientos
Contexto del estudio	Referencias bibliográficas

Introducción

Numerosos proyectos de centrales productoras de energía que utilizan fuentes renovables, como son las centrales eólicas, se encuentran envueltos en conflictos que limitan el potencial de estas energías limpias para mitigar los efectos del cambio climático, por lo cual es importante entender el «porqué» de dichos conflictos. La explicación más común y popularizada atribuye las causas de estos «conflictos eólicos» al individualismo de los opositores a proyectos de energía eólica, quienes, aunque estén a favor de las energías limpias, no aceptan que esas se instalen en su patio trasero y que alteren su paisaje. La bibliografía indica que, sin duda, la evaluación de la importancia del impacto paisajístico de los aerogeneradores es fundamental para explicar la oposición a la energía eólica. Sin embargo, numerosos estudios afirman que esta actitud, conocida en la bibliografía internacional como NIMBY (correspondiente a las siglas de la expresión en inglés «Not In My Back Yard»), no es capaz de explicar las causas de conflicto, entre otras razones, porque no es asumida sino por una parte muy limitada de la población en contra de centrales eólicas. Por otro lado, la investigación demuestra que los factores institucionales tienen una influencia mayor que las actitudes de los individuos sobre el éxito de la energía eólica y que dichos factores forjan los niveles de apoyo a su implementación (Wolsink, 2000).

Este artículo propone un planteamiento innovador para el estudio de los conflictos eólicos: el planteamiento desde la perspectiva de la ecología política. Dado el enfoque de la ecología política por lo que se refiere a cambio paisajístico y a conflicto ambiental, resulta sorprendente que, en la bibliografía, falte una explicación de conflictos eólicos desde la perspectiva de este marco teórico. Manteniendo el enfoque en la importancia del paisaje para entender desacuerdos sobre parques eólicos, usamos el marco teórico de la ecología política (Robbins, 2004), que trata los conflictos paisajísticos como resultado de cambios ambientales que redistribuyen o generan un reparto desigual de costes y beneficios entre varios grupos. Para observar el potencial explicativo de ecología política y avanzar en el entendimiento sobre las causas de conflictos que tienen que ver con la energía del viento, investigamos un caso de conflicto eólico en la Terra Alta, una comarca rural del sur de Cataluña. Nuestro artículo, primero, explica el estado de la cuestión de la bibliografía corriente sobre causas de conflictos eólicos y, luego, describe la perspectiva de ecología política antes de proceder a realizar un análisis del caso de estudio y concluir con una discusión relacionada con posibles soluciones en el contexto del caso de estudio y con el potencial de ecología política de explicar conflictos eólicos.

La explicación de conflictos eólicos

El concepto de NIMBY ha sido regularmente utilizado para explicar la motivación de los opositores a proyectos de parques eólicos. La idea que subyace detrás del NIMBY es que los que se oponen a la construcción de centrales eólicas en su territorio son personas que, por lo general, están a favor de apro-

vechar la fuerza del viento, pero, lamentando las implicaciones visuales de turbinas sobre el paisaje donde ellas habitan, deciden manifestarse en contra de la propagación de este tipo de energía limpia. En otras palabras, el NIMBY percibe la oposición como una postura egoísta y parroquial, resultado de un cálculo individualista de costes y beneficios para uno mismo. Sin embargo, una cuidadosa investigación sobre actitudes de oposición identifica que pocas personas evalúan costes y beneficios en términos de utilidad individualista y que, en cambio, los opositores resaltan la importancia del interés público y de los derechos de otros (Wolsink, 1994). La bibliografía indica que el NIMBY confunde en vez de ayudar a entender la oposición a parques eólicos (Kempton et al., 2005) y que sirve para descalificar y silenciar oponentes y sus argumentos (McAvoy, 1998). Como explica Pendall (1999), las protestas públicas se suelen basar en una multitud de motivos y no solo en la racionalidad calculadora que subyace en el NIMBY.

Una de las mayores preocupaciones de la oposición local suele ser sobre equidad y justicia (Wolsink, 2007) y está bien documentado que los factores institucionales (como, por ejemplo, el marco de toma de decisiones) tienen mayor influencia que las percepciones individuales sobre el éxito de la energía eólica (Wolsink, 2000). Además, en varios casos, se ha observado que los sistemas jerárquicos de planificación son responsables para la creación de oposición, dado que ellos sistemáticamente ignoran los temas que son importantes para los que demuestran una cierta preocupación con los impactos locales de la energía eólica (Wolsink, 2007). Otro factor importante para entender las causas de conflictos eólicos abarca la cuestión fundamental: «¿Quién es el dueño de los derechos de propiedad sobre el potencial del viento?». El éxito del modelo danés demuestra que el control comunitario de parques eólicos es un factor importante para reducir oposición, no solo porque aporta un beneficio monetario para la comunidad, sino porque también implica que la comunidad tiene voz en cuestiones de planificación, desarrollo futuro y gestión de las infraestructuras (Toke, 2002).

Quizás el único aspecto del NIMBY cuya importancia no queda cuestionada por la bibliografía internacional sobre conflictos eólicos es el paisaje. La importancia de la evaluación visual del impacto de dicha energía sobre los valores paisajísticos es claramente el factor más dominante para explicar por qué motivo algunas personas están a favor y otras en contra de la energía eólica (Wolsink, 2007). Uno de los temas más investigados dentro del marco analítico-explicativo de la ecología política es el del conflicto provocado por cambios ambientales y paisajísticos (Robbins, 2004). En particular, la ecología política postula que los cambios paisajísticos suelen generar tanto nuevas distribuciones de poder como de costes y beneficios desde el uso de recursos naturales (Blaikie y Brookfield, 1987). Esto provoca conflicto cuando los perdedores de estas redistribuciones reclaman unas distribuciones más equitativas, lo cual explica por qué dichos conflictos se llaman «conflictos de distribución ecológica» (Martínez-Alier, 2002). En este sentido, la ecología política postula que los conflictos ambientales no son solo conflictos sobre costes y beneficios,

sino también sobre algún tipo de discriminación más general (por ejemplo: de género, de clase, etc.) y conflictos de justicia ambiental. Dado el cambio —para algunos— dramático provocado por los aerogeneradores en el paisaje y la consiguiente naturaleza conflictiva de este cambio paisajístico, junto con el papel central de los valores paisajísticos para entender la división entre partidarios y oponentes a parques eólicos, resulta sorprendente la ausencia de estudios de conflictos eólicos dentro del marco de la ecología política, un campo con una larga tradición en el estudio de conflicto provocado por cambios paisajísticos y ambientales. Este estudio ha intentado cubrir precisamente esta laguna con un caso de estudio de conflicto sobre parques eólicos en la comarca rural de la Terra Alta, en el sur de Cataluña.

Objetivos de estudio y metodología

El objetivo de nuestro estudio ha sido examinar el potencial de ecología política para ofrecer una explicación de las causas de los conflictos eólicos que fuera alternativa a la explicación obsoleta del NIMBY. Con este fin, hemos realizado un caso de estudio de conflictos eólicos en la comarca de la Terra Alta, basados en la metodología de Yin (2003), que resalta la importancia de casos de estudio para proporcionar generalizaciones analíticas. El estudio duró dieciséis meses (de mayo de 2006 a septiembre de 2007) y el trabajo de campo ha sido conducido a lo largo de dos meses. Nuestros datos han sido coleccionados a través de entrevistas, análisis de documentación y observaciones participativas y directas. La documentación analizada ha incluido medios de comunicación catalanes y nacionales desde 1999 (cuando emerge el primer plan para implantar parques eólicos en la Terra Alta), informes, legislación y material disponible localmente (panfletos, mapas, etc.). Hemos entrevistado a alcaldes locales, miembros de grupos de oposición, agricultores, partidarios de energía eólica, propietarios afectados por los parques, empresarios, expertos legales y académicos especializados en el área y sus conflictos. Las observaciones participativa y directa han incluido participación en plenarios de consejos municipales locales, encuentros de grupos locales de oposición y eventos públicos en la localidad.

Contexto del estudio

Situada al suroeste de la comunidad autónoma de Cataluña (mapa 1), la Terra Alta es una comarca de 743 km² (alrededor del 2% del territorio catalán), formada por 12 municipios y habitada por, aproximadamente, 12.700 personas (cerca del 0,4% de la población de Cataluña). Es la segunda comarca más pobre del Principado (Nel-lo, 2003), ha sido designada entre las tres menos competitivas en Cataluña (Deltell, 2007) y una de las cuatro con más necesidad de «revitalización económica» (Generalitat de Catalunya, 2008). El papel de la agricultura (viñedos, olivos, almendros, sobre todo, y avellanos y cereales, en menor medida) es muy importante. La Terra Alta es la comarca con el porcentaje más alto de población empleada en la agricultura en Cataluña (Nel-lo,

2003). En 2001, el sector ocupó a más de un cuarto de la población activa (el promedio para Cataluña era de 2,5%). Sin embargo, el potencial del sector para sostener a la población está bajando dramáticamente, y cada vez más generaciones nuevas deciden no dedicarse a ella, lo cual hace la búsqueda de fuentes alternativas de empleo una necesidad política y social urgente.

En este contexto, y dado el importante potencial eólico de la Terra Alta (con vientos que llegan hasta 9-10 m/segundo), han sido aprobados en la comarca (a finales de 2008) una serie de proyectos para construir en ella 14 parques eólicos de unas 327 turbinas (el 25,7% de Cataluña), con una potencia eléctrica de unos 500 MW (el 22,5% de Cataluña). Las turbinas formarán una línea, casi continua, de unos 40 kilómetros (figura 1) y precisarán la construcción paralela de una línea eléctrica de alta tensión a través de la comarca. Un estudio proporcionado desde la asociación de promotores de parques eólicos mantiene que si la comarca explotara su potencial eólico, podría llegar a incre-



Mapa 1. La Terra Alta en Cataluña.

Fuente: Institut Cartogràfic de Catalunya.

mentar su PIB a un considerable 7% (Berbís, 2006). Sin embargo, existe también oposición local. Ésta enfatiza el impacto paisajístico que la construcción de los parques eólicos puede tener en un paisaje inscrito por la memoria de la batalla más decisiva de la Guerra Civil española (la Batalla del Ebro) y mantenido en un estado rústico con potencial de atraer turismo de calidad, algo que ya está sucediendo, especialmente en los municipios de Horta de Sant Joan y Arnes (con 193 y 417 plazas turísticas, respectivamente).

La ecología política de conflictos eólicos: tres factores explicativos

Nuestro estudio ha identificado tres factores clave para entender este conflicto. Primero, la concentración de instalaciones energéticas en las Tierras del Ebro, en Tarragona, revela una geografía de desarrollo desigual entre centro y periferia en Cataluña. Considerando un radio de 30 kilómetros alrededor de

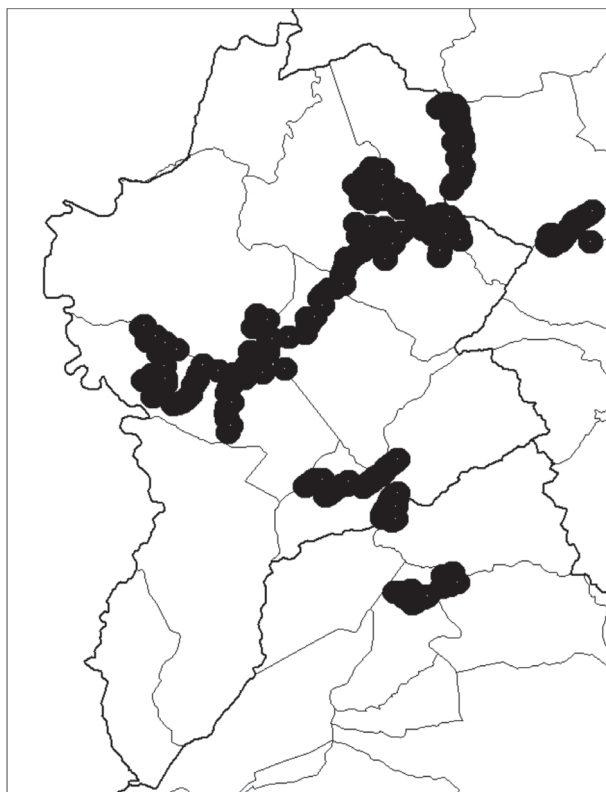


Figura 1. Situación aproximada de parques eólicos autorizados en municipios de la Terra Alta (2008).

Fuente: elaboración propia.

la comarca¹, uno puede distinguir el abanico de soluciones energéticas promovidas en España desde la posguerra: presas en las décadas de 1950 y 1960; energía nuclear en las décadas de 1970 y 1980, y ciclo combinado y energía renovable en las décadas de 1990 y 2000. Tres de las ocho plantas nucleares que hay hoy en España están situadas a unos 10 kilómetros (Ascó) y a unos 30 kilómetros (Vandellòs) de la Terra Alta. Ambas han provocado grandes sustos a la población local: Vandellòs I con un incendio en 1989, y Ascó, en abril de 2008, por una fuga de partículas radioactivas y su ocultación al organismo regulador estatal. Además, la región es una de las candidatas para hospedar el primer cementerio nuclear de España. La construcción de una de las presas (Mequinenza) en 1969 provocó la inundación de un pueblo (Fayón) y la inmigración de casi dos tercios de su población; la ubicación de un complejo electroquímico a orillas de la segunda presa (Flix) ha provocado la deposición de residuos químicos en el suelo del río Ebro. Aunque actualmente se encuentra solo una planta de ciclo combinado en la zona (Vandellòs), hay planes para construir dos más y, respecto a los parques eólicos, sus opositores calculan que los que están proyectados para la zona (Tierras del Ebro) representarían entre un 40% y un 50% de la potencia eólica de Cataluña. Sin embargo, mirando el consumo energético en Cataluña (figura 2), se ve una concentración muy alta en el «centro», es decir, básicamente Barcelona y el complejo turístico-industrial de la costa de Tarragona. Por otro lado, si uno observa la geografía de la producción eléctrica de Cataluña (mapa 2), se nota una «macroconcentración» de instalaciones energéticas en el «sur» (o la «periferia») de Cataluña para satisfacer las necesidades de desarrollo económico del «centro» catalán. Eso provoca que la oposición local a los parques eólicos muestre su negativa a su implantación a través de la pregunta «¿Por qué *siempre* aquí?» (Nel-lo, 2003), lo cual manifiesta una protesta evidente a lo que se percibe como una planificación energética en Cataluña que promueve inequidad y falta de voz:

Hablamos a esos políticos que ignoran que existe una Cataluña al sur de Port Aventura. (Plataforma per la Defensa de la Terra Alta, 2006)

Esta explicación del conflicto sobre energía eólica corresponde bien al marco explicativo de la ecología política, que sostiene que los conflictos ambientales, incluidos los conflictos sobre cambios efectuados en el paisaje, son conflictos de distribución ecológica, eso es, luchas para rectificar inequidades existentes o emergentes, tales como distribuciones desiguales de costes y beneficios desde un cambio ecológico (Martínez-Alier, 2002). Dichos cambios generan redistribuciones de costes y beneficios que suelen ser desiguales y, como resultado, los «perdedores» acaban protestando y reclamando otras

1. Las distancias están calculadas en línea recta, dado que así es más relevante para el tipo de impactos relacionados, como, por ejemplo: impactos de accidentes nucleares, impactos paisajísticos, etc.

redistribuciones, lo cual provoca conflicto (Robbins, 2004). Sin embargo, y a través del trabajo de campo que ha incluido entrevistas en profundidad con actores locales y participación observante, nuestro estudio ha identificado que dos factores más son importantes para entender este conflicto: el papel de «proyectos de vida» (Blaser y Feit, 2004) en la comarca y la operación del sistema formal de toma de decisiones sobre la planificación de la energía eólica. Los «proyectos de vida» son iniciativas locales que intentan corregir desequilibrios de poder entre lo local y lo «global» a través de la transformación de atributos locales en valiosos activos capaces de sustentar la vida. El término «proyectos de vida» está utilizado más en el campo de los estudios de desarrollo internacional

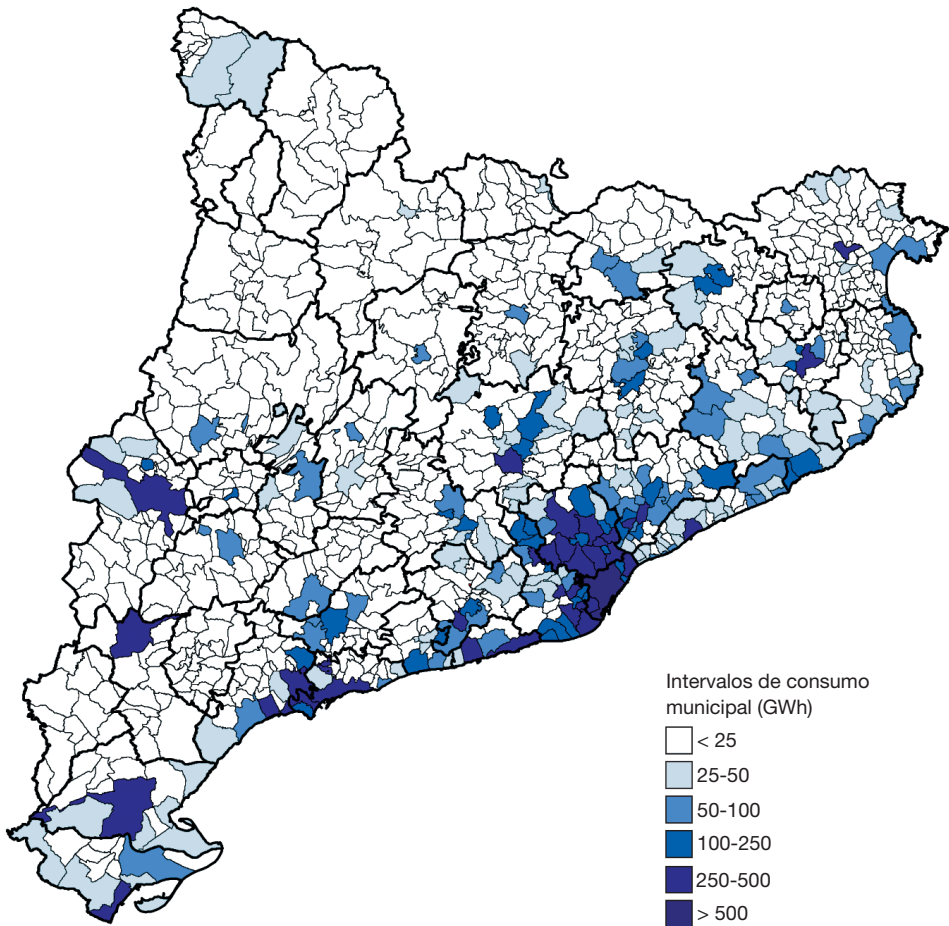
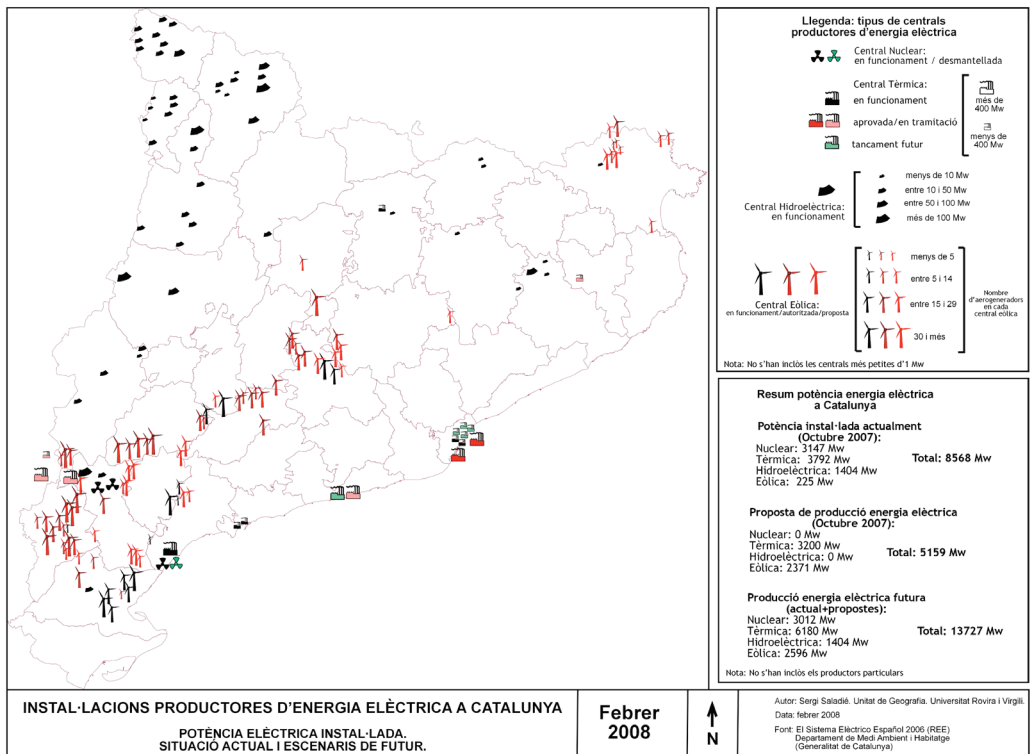


Figura 2. Consumo de energía eléctrica en Cataluña por municipios (2003).

Fuente: Pla de l'Energia de Catalunya 2005-2015.

y, en particular, en el estudio de las relaciones entre comunidades indígenas y desarrollo. Blaser (2004) emplea el término para describir actividades de resistencia que no es posible entender solo como reacciones contra iniciativas promovidas por el mercado y el estado, sino como esfuerzos de crear las propias condiciones para sostener una vida con sentido y propósito. En la Terra Alta, ese tipo de proyectos se enfocan hacia la importancia del paisaje, y sus impulsores han expresado en varias ocasiones su oposición a la implantación masiva de energía eólica en la comarca. Por ejemplo, dichos proyectos incluyen el Centre Picasso en Horta de Sant Joan, que, en su web oficial, manifiesta su intento de ilustrar vínculos entre «esta tierra y el gran artista» y califica las obras que Picasso hizo durante su estancia en el pueblo como un intento del pintor de vincular «la tierra que ama [Horta] con la mujer [Fernande] que ama» (www.centrepicasso.cat). En este sentido se manifestaba el secretario del Centre Picasso y presidente director del Ecomuseu dels Ports en su entrevista al diario *La Vanguardia*, donde clarificaba que:



Mapa 2. Potencia instalada en Cataluña. Situación en 2008 y escenarios de futuro.

Fuente. Sergi Saladí (en el original, no se indica la escala).

[...] ahora estamos muy inquietos ante una amenaza [...] Están proyectando un parque eólico que atenta contra los paisajes que Picasso amó y pintó: los molinetes desgarrarán nuestro hermoso patrimonio paisajístico, aún virgen. (*La Vanguardia*, 1 de abril de 2006)

Otras iniciativas locales que entran en la categoría de proyectos de vida incluyen el Ecomuseu dels Ports, que intenta recuperar formas de vida pasadas que han sido más armónicas con el ecosistema local, o «Art al Ras», que reflexiona sobre la fragilidad del paisaje rural a través de una serie de esculturas instaladas en caminos de la comarca para explorar el potencial artístico del paisaje (figura 3).

El objetivo es avanzar la conexión entre el artista y el material nacido de esta tierra [...]. También pedimos a la gente apreciar el arte en su lugar de nacimiento, disfrutar una creación artística permitiendo a sus alrededores naturales contribuir en esta experiencia. (Entrevista 4, director artístico)



Figura 3. Proyectos de vida: integrando arte con paisaje a través de esculturas en caminos terralinos para estimular nuevos modos de mirar y vivir el paisaje (El poder del viento, por Mariano Andrés).

Fuente: Foto de Christos Zografos.

Finalmente, la comarca hospeda una serie de iniciativas relacionadas con uno de los eventos más significativos de la historia moderna española que ha dejado una huella clara en el paisaje de la Terra Alta: la Batalla del Ebro. Entre julio y noviembre de 1938, dicha zona fue el escenario de una de las batallas más sangrientas y al mismo tiempo determinantes de la Guerra Civil española. Numerosas reliquias militares (como, por ejemplo, proyectiles, balas, etc.) se pueden encontrar todavía en la Terra Alta como prueba de aquel evento devastador que causó la construcción de numerosas trincheras y el bombardeo feroz de los pueblos de la zona. Una de estas iniciativas locales es el Abecedari de la Llibertat, una serie de instalaciones de arte dentro del pueblo antiguo de Corbera d'Ebre que hoy en día queda en ruinas por causa del bombardeo que padeció durante la Batalla del Ebro. El proyecto intenta exaltar el valor del paisaje como reserva de la memoria de la Guerra Civil española y aspira transformar el entorno del pueblo devastado:

[...] a un símbolo de aquello que nunca debería haber pasado. (Consell Comarcal de la Terra Alta, 2006, 33)

Todos estos proyectos exaltan un valor paisajístico inconmensurable en términos monetarios y en lenguajes no pecuniarios y por eso difícil de comparar con el valor económico que subrayan los proyectos de parques eólicos en la comarca. También enfatizan el valor del paisaje como un activo que contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes y visitantes de la comarca a través de la capacidad que ofrece para reflexionar y que va en contra de la transformación del paisaje a un objeto, a un activo meramente económico:

Los parques eólicos serán una mancha en un paisaje bien conservado que la gente valora y activamente elige vivir en él. (Entrevista 5, oponente a parques eólicos)

Como resultado, la cuestión pertinente en el caso del conflicto eólico en la Terra Alta parece ser si el valor pecuniario del paisaje es más importante que su valor como patrimonio o como un medio de reflexión y memoria. Dada la inconmensurabilidad de los valores asociados con esta pregunta y la importancia que las decisiones participativas tienen para la eficacia y la legitimidad de las políticas ambientales (Zografos y Howarth, 2008), uno esperaría que el marco institucional existente acomodaría lo más posible tanto la diversidad de voces como la facilitación de debate en búsqueda de soluciones consensuales entre los diferentes actores involucrados. Sin embargo, el marco del sistema de toma de decisiones sobre energía eólica en la Terra Alta parece funcionar de tal manera que limita tanto la diversidad de voces y opiniones como el debate participativo acerca del futuro del paisaje y, más en general, acerca de la pregunta «¿Cuál es el uso más deseable de recursos disponibles en la comarca?».

Este tema nos dirige hacia la discusión del último factor explicativo del conflicto ambiental en la Terra Alta, que es el desequilibrio de poder en el sistema formal de toma de decisiones sobre parques eólicos. Nuestra investigación

indica que este sistema impide la inclusión de unos valores como criterios en el proceso de toma de decisiones, y eso también contribuye a la generación de conflicto. Dichos valores incluyen no solo los ya mencionados paisajísticos y de patrimonio, sino también los que se relacionan con temas de justicia en el repartimiento de los costes y los beneficios ambientales del desarrollo energético y la transformación del paisaje dentro de Cataluña. En este aspecto, el papel de los municipios es revelador de la estructura problemática del sistema de toma de decisiones.

Por un lado, a los ayuntamientos les falta la capacidad de incluir criterios de equidad en la distribución territorial de costes y beneficios desde la implantación de energías limpias, puesto que la legislación no les proporciona el derecho de negar la construcción de parques eólicos en su territorio en base a estos criterios. Representantes de la Administración catalana, como por ejemplo el ex consejero de Trabajo e Industria de la Generalitat de Cataluña, Josep Maria Rañé, han dejado claro en numerosas ocasiones que este tipo de criterios no tienen lugar en el sistema de toma de decisiones, puesto que los requisitos básicos para otorgar la licencia a un parque eólico son:

[...] que esté fuera de los espacios naturales protegidos, la ubicación de la línea de evacuación eléctrica y que la zona esté incluida en el mapa de vientos de la Generalitat. (*La Vanguardia*, 21 de febrero de 2006)

Por otro lado, los municipios intentan controlar regularmente aquellas voces locales que se oponen a la construcción de parques eólicos. Una manera común de promover parques eólicos en la Terra Alta es firmando preacuerdos sobre futuros parques entre ayuntamientos y empresas eólicas. Esto hace más complicada la oposición a los parques eólicos, dado que dichos preacuerdos regularmente incluyen cláusulas que comprometen a los ayuntamientos a ejercer un rol preventivo y mediador para paliar posibles conflictos en la comunidad. Esto esencialmente convierte a los ayuntamientos en facilitadores de los proyectos eólicos, lo cual provoca sospechas por parte de la comunidad. Dada la presunta fuerza legal de esos preacuerdos, los ayuntamientos se consideran a ellos mismos obligados a mantener su compromiso con los promotores de proyectos eólicos y evitan considerar la opinión de aquella parte de los habitantes que se oponen a esos proyectos. De esta forma, los preacuerdos funcionan como un mecanismo potente de exclusión de algunas preocupaciones locales y valores paisajísticos alternativos al valor pecuniario del paisaje que promueven los promotores eólicos, y esto también fomenta el conflicto. Esta actitud hacia las preocupaciones de aquellos grupos que se oponen a los parques eólicos parece ser característica también de la Administración, como es evidente en las declaraciones del ex consejero de Trabajo e Industria de la Generalitat de Catalunya, que consideraba que la masificación o el impacto visual sobre el paisaje:

[...] son «juicios de valor» que no constituirán ningún obstáculo para la implantación de los molinos de viento. (*El País*, 21 de febrero de 2006)

Discusión y conclusiones

Nuestro caso de estudio revela que una explicación de conflictos eólicos dentro del marco de la ecología política es posible, dado que un elemento básico del conflicto en la Terra Alta es el desequilibrio entre la implantación, tanto de la energía eólica como, en general, de instalaciones energéticas y el consumo de energía entre el centro y la periferia catalanes. Sin embargo, para que esta explicación sea más comprensiva, debe complementarse por una que resalte el importante papel de los «proyectos de vida» y su choque con el uso del paisaje para aprovechar la fuerza del viento, como también la importancia de desequilibrios de poder dentro del sistema formal de toma de decisiones sobre parques eólicos.

La importancia del potencial eólico como criterio principal para la toma de decisiones sobre la localización de parques debe ser reevaluada si las políticas públicas tienen como objetivo no solo incrementar la producción de energías limpias, sino también considerar prioridades locales. En particular, la importancia de una distribución territorial más justa entre costes y beneficios de la implantación de la energía eólica debería ser introducida como criterio formal para evaluar posibles proyectos o para diseñar el desarrollo de este tipo de energía. También, la negociación de la distribución de beneficios locales debería hacerse de la forma más abierta posible, para evitar generar sospechas sobre la transparencia de los proyectos. En este aspecto, el sistema formal de planificación debería considerar eliminar, o por lo menos introducir, algún tipo de control ciudadano sobre aspectos críticos del proceso, como los preacuerdos entre promotores eólicos y ayuntamientos. Similarmente, el proceso de toma de decisiones debería reconocer la importancia de valoraciones locales del paisaje (reflejadas en «proyectos de vida») e integrar sus valores como criterios de toma de decisiones. Estos son ejemplos de prácticas que podrían facilitar el establecimiento de estructuras institucionales más reflexivas y genuinamente responsivas a la necesidad de integrar valores plurales en el sistema de toma de decisiones sobre la energía eólica en Cataluña.

En este aspecto, el nuevo Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, por el cual se regulan los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña, cubre solo una pequeña parte de estas necesidades. Es cierto que el decreto intenta resaltar la importancia de más criterios aparte del potencial eólico, como el valor del patrimonio cultural catalán y el del paisaje, incluyéndoles como criterios en la toma de decisiones sobre parques (ver, por ejemplo, los artículos 4 y 7). Sin embargo, el decreto hace poco en términos de dinamizar formas de toma de decisiones sobre parques eólicos que sean más participativas y plurales. Es decir, no cambia el proceso de decisión desde un trámite burocrático esencialmente basado en el cumplimiento de criterios técnicos o expresados a una escala técnica, a un proceso de debate democrático sobre el uso de los recursos locales. Y ese debate es importante, porque la oposición local a la implantación de esa forma de energía benigna es, en gran parte, una queja sobre la ausen-

cia de poder por parte de la contrapartida local para negociar y definir el uso de recursos localmente disponibles y, más en general, para negociar el futuro del paisaje y del territorio donde uno vive. Mientras las «reglas del juego» respecto a la forma como se decide este futuro no cambien o si la energía eólica sigue adelante en Cataluña en medio de poblaciones decepcionadas sobre la forma como se decide el futuro de su medio ambiente, será de esperar que la oposición hacia el aprovechamiento de la fuerza del viento siga vigente.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer a los habitantes y a las habitantes de la Terra Alta su ayuda para producir este estudio a través de entrevistas, discusiones de grupo, etc. También queremos agradecer al Dr. Julien-Francois Gerber la traducción del resumen del artículo en francés, y al Dr. Justin Kenrick por dirigirnos hacia el concepto de proyectos de vida que usamos en este artículo.

Referencias bibliográficas

- BERBÍS, S. (2006). «Els promotors eòlics auguren una pluja de diners». *El Periódico*, 24 de noviembre.
- BLAIKIE, P. y BROOKFIELD, H. (1987). *Land degradation and society*. Londres: Methuen.
- BLASER, M. (2004). «Life projects: indigenous peoples' agency and development». En: BLASER, M. y FEIT, H.A. (eds.). *In the way of development: indigenous peoples, life projects and globalisation*. Londres: Zed Books, 26-44.
- BLASER, M. y FEIT, H.A. (eds.) (2004). *In the way of development: indigenous peoples, life projects and globalisation*. Londres: Zed Books.
- CONSELL COMARCAL DE LA TERRA ALTA (2006). *Mansanes i patagues: arts plàstiques a la Terra Alta*. Corbera d'Ebre i el Pinell de Brai: Zero Mig Partit Pel Mig.
- DELTELL, B. (2007). «Fanalet vermell per al Priorat i la Terra Alta». *Avui*, 14 de marzo.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2008). *Pla d'Iniciatives de Dinamització Comarcal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- KEMPTON, W.; FIRESTONE, J.; LILLEY, J.; ROULEAU, T. y WHITAKER, P. (2005). «The off-shore wind power debate. Views from Cape Cod». *Coastal Management*, 33, 119-149.
- «La masificación no será obstáculo para autorizar nuevos parques eólicos». *La Vanguardia*, 21 de febrero de 2006.
- «Los aerogeneradores atentan contra Picasso». *La Vanguardia*, 1 de abril de 2006.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2002). *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- McAVOY, G.E. (1998). «Partisan probing and democratic decisionmaking: rethinking the NIMBY syndrome». *Policy Studies*, 26, 274-92.
- NEL·LO, O. (2003). *Aquí, no!: Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Biblioteca Universal Empúries.
- PENDALL, R. (1999). «Opposition to housing: NIMBY and beyond». *Urban Affairs Review*, 35 (1), 112-136.
- PLATAFORMA PER LA DEFENSA DE LA TERRA ALTA (2006). *La Terra Alta existeix*. [<http://www.plataformaterraalta.com>]

- ROBBINS, P. (2004). *Political Ecology*. Malden: Blackwell Publishing.
- TOKE, D. (2002). «Wind power in UK and Denmark: can rational choice help explain different outcomes?». *Environmental Politics*, 11, 83-100.
- WOLSINK, M. (1994). «Entanglement of interests and motives: assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting». *Urban Studies*, 31 (6), 851-866.
- (2000). «Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support». *Renewable Energy*, 21, 49-64.
- (2007). «Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation». *Energy Policy*, 35, 2692-2704.
- YIN, R. (2003). *Case Study Research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- ZOGRAFOS, C. Y HOWARTH, R.B. (ed.) (2008). «Towards a deliberative ecological economics». En: *Deliberative ecological economics*. Delhi: Oxford University Press, 1-20.