

El caso del libramiento de Xalapa

Eckart Boege

Los ciudadanos tenemos el derecho constitucional de ser consultados cuando obras de gran envergadura pueden afectar tanto la vida de la población como su entorno. Sin embargo, los regímenes de gobierno de corte tradicional todavía no han entendido la importancia de los ciudadanos en la toma de las decisiones de la obra pública. La siguiente experiencia se refiere a la construcción de ciudadanía al oponerse a una obra pública federal y estatal que se llama libramiento de Xalapa (lado Sur) perteneciente a un proyecto de envergadura de las carreteras de Gran Visión que estimularían principalmente el comercio de larga distancia entre el Golfo y el Pacífico. La oposición no era en contra de un libramiento, sino al trazo que de efectuarse, significaba la afectación de la dinámica del bosque de niebla o mesófilo y cafetales de sombra, los servicios ambientales de provisión de agua a 40 mil habitantes, al desarrollo de la conurbación Xalapa Coatepec Emiliano Zapata y San Andrés Tlalmelhuayocan.

Los habitantes de la región de Xalapa tenemos el privilegio de compartir un entorno único en el mundo, pero extremadamente frágil: estamos en las faldas del Cofre de Perote a la altura de los bosques de niebla de montaña, y en la cercanía de las surgencias de manantiales que proveen de agua a las localidades periurbanas y barrios completos de Xalapa y Coatepec.

Al conocer el proyecto y sus alcances, distintos grupos sociales se fueron organizando para dar a conocer las objeciones y exigir que el libramiento necesario se hiciera por una zona menos vulnerable desde el punto de vista ambiental. Así, el movimiento fue construyendo su "capital social" (conocimiento, organización, acciones) para defensa de la calidad de vida en un medio ambiente sano.

La construcción de ciudadanía ante obras públicas de gran envergadura

El siguiente análisis se refiere al desenlace que tuvo el proyecto de libramiento de Xalapa en áreas extremadamente frágiles, proyecto ya tratado como problemática ambiental, social y urbanística en números anteriores de El Jarocho Verde. La revista aportó materiales producto de investigaciones de especialistas, tanto ecólogos, como geógrafos, antropólogos, urbanistas y constructores de las carreteras. De especial importancia fue el aporte de conocimiento campesino, de los responsables de los comités de agua de las comunidades y de los productores locales de trucha. Cuando se les presentó el probable trazo de libramiento con sistemas de información geográfica que se tenían disponibles y otros que se realizaron ex profeso, se hicieron recorridos a pie con los campesinos conocedores, y se detectaron con mucho detalle los problemas que el libramiento generaría puntualmente sobre los manantiales, que proveen agua a por lo menos 30 mil habitantes de Xalapa, San Andrés, colonia Cuauthémoc, Cinco Palos, La Orduña, Pacho Nuevo. Asimismo, los investigadores del bosque de niebla, geólogos e hidrólogos, urbanistas e investigadores sociales, aportaron conocimientos que, en un intercambio de saberes con el conocimiento local permitieron a la ciudadanía estar lo mejor informada posible para poder enfrentar los distintos retos que la movilización exigía.

Con la información del proyecto y el estudio sistemático de los posibles estragos, se posicionó en la opinión pública un conocimiento sobre la problemática. Así los conceptos de bosque mesófilo, "fabricas de agua", manifestación de impacto ambiental regional, de consulta pública, de ordenamiento territorial y ecológico, se convirtieron en armas conceptuales del movimiento. Lo que a los comités de agua de las localidades les preocu-

paba, era que la carretera se trazó cerca o exactamente encima de sus manantiales. Lo que a los urbanistas preocupaba era que una obra de esta envergadura trastocaría definitivamente el desarrollo urbano. Hay que imaginar que los comités de agua de las localidades rurales se forman cuando se localiza un manantial y con trabajo comunitario tipo tequio, y aportaciones en monetario, las localidades se auto-organizan para introducir y hacer funcionar el abasto del agua. Precisamente en el área de manantiales se proyectó el trazo carretero.

El movimiento pasó de una fase reactiva de rechazo de la obra a experiencias de movilización colectiva que hacían valer sus derechos a la consulta pública y buscaban exigir la aplicación de los resultados de la misma ante las autoridades ambientales.

En estas movilizaciones se logró construir un capital social ciudadano multisectorial, que consistió en un conocimiento y lenguaje común respecto a los objetivos del movimiento, rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones del poder público, además de impulsar formas de organización de base. Los mecanismos de consulta ciudadana por parte del gobierno del estado estaban totalmente maniatados. Ni la COEPA (Comisión Estatal de Protección al Ambiente) ni la Comisión de Desarrollo del Área Conurbada respondían a las observaciones de los ciudadanos.

Cada vez más, diferentes actores sociales se pronunciaban en contra del trazo sur del libramiento sin obtener respuesta alguna por parte de las autoridades del SCT Federal y del Estado de Veracruz. Ante la falta de canales de discusión de la obra pública en un estado políticamente atrasado hasta ese momento, la ciudada-

Resoro de La Joyita

nia convocó a foros ciudadanos multiactorales (campesinos, académicos, empresarios constructores, exfuncionarios de la SCT, urbanistas, ecólogos). El Foro Ciudadano por la Ciudad que Queremos se convirtió en una fuente invaluable de intercambio de opiniones, de análisis y de programación de acciones. Después de un exitoso análisis multisectorial, el primer foro decidió abrir una página WEB en donde estaban los mapas del trazo, y las principales objeciones al mismo. Es así como el colectivo se preparó para la eventual consulta pública de la manifestación de impacto ambiental regional que debía organizar la autoridad ambiental nacional. De este modo se logró la toma de decisiones del ámbito local donde prevalecían intereses probablemente perversos, que vinculan la obra pública con negocios privados y trasladarla a una tercera autoridad federal (la SEMARNAT) una entidad neutra respecto a los intereses locales. Se informó a tiempo y de manera precisa a la autoridad ambiental federal de lo que se intentaba hacer por parte las autoridades estatales de la SCT.

El análisis de los actores de gobierno, tanto a nivel estatal como federal, permitió localizar contradicciones en el seno del propio gobierno del estado porque sus autoridades ambientales estaban convencidas que el movimiento tenía fuerza social y la razón: la construcción de la carretera por el lado sur afectaba las fuentes de agua, los manchones de bosque mesófilo y provocaría una resistencia civil tenaz. En estas condiciones la SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) entregó la primera manifestación de impacto ambiental. La comunidad especializada tuvo acceso a ella tal como la ley lo prevé y permite y su veredicto fue que era deficiente y no respondía a los requerimientos básicos de una manifestación de tipo regional. La autoridad ambiental no tardó en solicitar que se rehiciera ya que ni siquiera se había logrado integrar el expediente.

Fue el primer triunfo del movimiento ya que logró poner de manifiesto en el público y en las autoridades federales y algunas locales, lo endeble que estaba el proyecto. Con la soberbia de siempre se cavaron pozos de sondeo geológico sin pedir permiso a los dueños de la tierra, se abrieron brechas de medición del trazo, derribando árboles hasta que los mismos campesinos se hartaron. "Mi abuela

que hablaba mexicano ("náhuatl") nos recomendó de dejar una parte del arbolado alrededor de los manantiales". En ese preciso lugar denominado Quivisquihuapan, se derribaron varios árboles provocando el enojo profundo que representaba la invasión de los poderosos, políticos, a la familia de origen indígena sin ninguna orden legal.

Ante la primera derrota de la SCT estatal, el gobierno del estado, por medio de la Secretaría de Desarrollo Regional propone la manufactura de otra manifestación de impacto ambiental que contemplara los dos trazos posibles (en el norte y en el sur) y que la autoridad ambiental federal decidiera. Este es un procedimiento inusual, pero más que nunca el movimiento social se preparó para la Consulta Pública anclada en la ley.

El movimiento proporcionó los expertos locales (representantes de los Comités de Agua, de los trucheros, en hidrología, en biodiversidad, en urbanismo, en manifestaciones de impacto ambiental, en cuestiones sociales) e instruyó a las autoridades locales como las de San Andrés Tlalnahuayocan y de manera contundente demostraron a la autoridad ambiental federal, lo débil que estaba la manifestación de impacto ambiental especialmente en lo que se refería al trazo por el lado sur. Un panel de expertos independientes que asistió a la consulta pública, dio asimismo su veredicto, al igual que el Instituto de Ecología A.C. Ante las evidencias y la movilización social avaladas por 8 mil firmas de las comunidades, la autoridad ambiental no pudo más que darles razón a los ciudadanos movilizados. Faltaba un último escollo a superar: el nuevo Ordenamiento Territorial del Área Conurbada promovida por la SEDERE que presentaba datos muy ambiguos respecto a los posibles trazos. Este documento se reveló también muy deficiente, plagado de errores y manifiestamente favorecedor de intereses de especuladores urbanos. El Foro Ciudadano por la Ciudad que queremos exigió una consulta pública para este documento, solicitud que fue denegada.

Semanas posteriores y en tiempo y forma la autoridad ambiental federal, autoriza el libramiento trazo norte, con varias condicionantes. El movimiento social en torno al libramiento Trazo Sur, había triunfado.

Logros y aprendizajes hacia la ciudadanía de la toma de decisiones en la obra pública.

- La ciudadanía, apoyándose en la ley, logró participar activamente en la planeación de la obra pública en contra de la predominancia de intereses particulares y un estilo tradicional de planeación autoritaria.

- Ante la argumentación sólida de parte de la sociedad en contra de la viabilidad ambiental, social y urbanística del trazo sur, el gobierno estatal, se vio obligado a cumplir con la ley y proponer dos trazos en la segunda MIA y someterlos a arbitraje federal.

- La inclusión de todos los sectores desde una perspectiva plural y no partidista dio las bases para conformar una frente informado y vigilante del proceso en todo momento y con capacidad de hacer cumplir la ley. Para ello se logró un nivel de movilización basado en la participación ciudadana multisectorial aglutinada alrededor del Foro Ciudadano por la Ciudad y Libramiento que Queremos.

- Una presencia constante en los medios de comunicación logró posicionar el movimiento a pesar de que en lo general éstos están controlados por las distintas autoridades.

- Se introdujeron en la opinión pública nuevos conceptos como el de "bosque de niebla", "fábricas de agua", "consulta pública" que captaron el interés de amplios sectores.

- La estrategia desarrollada logró que por primera vez en el gobierno, en su versión federal, hiciera una consulta pública, sobre la "Manifestación de Impacto Ambiental" de una obra de gran envergadura con base en los instrumentos contenidos en la legislación ambiental vigente.

- Se demostró públicamente que las manifestaciones de impacto ambiental tienen que ser serias y no "hechas a modo" del promotor de la obra ya sea pública o privada.

Reconstrucción cronológica del proceso

– Desde 1991 el gobierno del estado de Veracruz a través de su Secretario de Comunicaciones Ing. Gustavo Nachón promovió la construcción de una vía alterna (libramiento) a la avenida Circunvalación. El trazo propuesto se proyectó sobre la zona de recarga de agua que alimenta parcialmente a los municipios de Xalapa y Coatepec, la zona del Pixquiac medio hasta el Valle de La Pitaya.

– La oposición ciudadana se volvió a organizar porque ya había experiencias en movilizaciones anteriores alrededor de dos situaciones que alteraban la calidad del entorno: el tiradero de basura intermunicipal que en forma ilegal operaba sobre la carretera Xalapa-Coatepec, tiradero conocido como el Atorón y la instalación de una línea de alta tensión mal planificada.

– Primer proyecto de libramiento 1990-91 que iba a pasar encima del río Pixquiac

– Movilización ciudadana incluyendo campesinos de San Andrés Tlalnahuayocan, Cinco Palos, col. Cuauthémoc, Orduña, Pacho Nuevo. Se cancela el proyecto en 1991.

– Segundo Proyecto de Libramiento promovido por los mismos políticos que participaron en el año 1991.

– Conocimiento ciudadano del proyecto carretero Gran Visión (Plan Puebla Panamá) en algunos de los tramos veracruzanos.

– Observación ciudadana de que la ampliación de la carretera federal Xalapa Veracruz se está realizando sin que hubiera sido presentada una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA-de tipo Federal), al ser concesionada a diversas empresas por tramos separados.

– Diversos sectores de la población manifiestan su preocupación por la posible afectación que el proyecto de libramiento tendrá en el bosque de niebla y en las zonas de recarga de agua de la zona conurbada de Xalapa. Ante la inoperancia de Consejo Consultivo de Desarrollo del Área Conurbada se teme que esta obra prosiga también sin MIA. Se conforma un Foro ciudadano plural y multisectorial: El Foro Ciudadano Por La Ciudad y El Libramiento Que Queremos.

– Se instalan los foros y una página WEB donde se presentan los resultados de los mismos.

– Expertos de la región informan a la población posiblemente afectada de los verdaderos alcances e intenciones de una carretera de acceso controlado y para tráfico de larga distancia que, de manera demagógica y para evitar su oposición les era presentada como de beneficio local y directo. Se publica desplegado para exigir una manifestación de impacto ambiental tipo regional (federal)

– Campaña, nacional e internacional–

– Denuncia de habitantes del municipio de Tlalnahuayocan y Coatepec de la realización de brechas para la construcción de una carretera, sin anuencia de los campesinos propietarios, autoridades ejidales ni municipales. Los campesinos presentan denuncias ciudadanas ante la PROFEPA por tala de árboles y especies consideradas en peligro de extinción para los trabajos de brecheo de los estudios de la carretera.

– Recorridos por las áreas afectadas por los ingenieros y levantamiento de información referente a fuentes de agua con posibles afectaciones por la construcción de la carretera

– Se atrae a competencia federal la exigencia de elaboración de parte del promovente de una MIA de modalidad regional para su posterior revisión y dictamen por parte de la autoridad federal. – Revisión minuciosa de la MIA para valorar los posibles riesgos ambientales y sociales. El primer estudio es rechazado por la SEMARNAT Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental, por no cumplir con los requerimientos necesarios para su evaluación.

2003

– Denuncia de parte de ciudadanos afectados de inicio de estudios de mecánica de suelos en predios particulares. Denuncia ante la PROFEPA por daños ambientales, pues se inició una obra sin tener los permisos pertinentes, entre ellos la MIA.

– Recorrido con habitantes de los lugares afectados (productores, trucheros, comités de agua) y científicos y levantamiento sistemático de los manantiales y escorrentías superficiales

y sub superficiales que proveen de agua a la región y manchones de vegetación.

– Publicación de un desplegado del Foro ciudadano con más de 8 mil firmas manifestando el desacuerdo con la modalidad sur del libramiento y pidiendo que se examine la viabilidad de la construcción del Libramiento Xalapa por el lado norte, al considerarse éste menos dañino.

2004

Presentación del segundo estudio de impacto ambiental ante la SEMARNAT por parte de la SEDERE

– Con base en la ley, solicitud del Foro ciudadano a las autoridades federales de convocar a una Consulta Pública.

– La SEMARNAT convoca a la Consulta Pública e invita a un panel de expertos independientes para opinar sobre la MIA y los argumentos a favor y a contra.

– Dictamen final de la SEMARNAT en que rechaza el trazo sur e indica que el libramiento debe construirse por el lado norte siempre y cuando se cumplan con las restricciones y requisitos señalados.

Herramientas utilizadas

– Creación de un sistema de información geográfica (SIG) para evaluar los aspectos técnicos y sociales de la obra propuesta.

– A partir de la información del SIG, elaboración de un mapa de vulnerabilidad ambiental.

– Corroboración de datos en campo con habitantes afectados

– Utilización de la información sobre flora y fauna generada anteriormente por instituciones de investigación

– Conocimiento de los ordenamientos territoriales aprobados en diferentes momentos relativos al uso del suelo en la región

– Inventario con recorridos de campo con gente de la zona afectada de manantiales y escorrentías superficiales y sub superficiales. ■