

## Coaliciones y conflictos alrededor de las cuestiones socioambientales: hacia visiones integradas e integradoras. El caso del estuario del Guadalquivir \*

## Coalitions and conflicts around socioenvironmental issues: towards integrated and integrative visions. The case of the Guadalquivir estuary

---

MARTA DONADEI

Doctora en Arquitectura

Asistente honoraria

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

[donadei.marta@gmail.com](mailto:donadei.marta@gmail.com)

ORCID: [0000-0003-1620-1459](https://orcid.org/0000-0003-1620-1459)

Recibido/Received: 29-09-2019; Aceptado/Accepted: 22-04-2020

Cómo citar/How to cite: Donadei, Marta (2020): “Coaliciones y conflictos alrededor de las cuestiones socioambientales: hacia visiones integradas e integradoras. El caso del estuario del Guadalquivir”, *Ciudades*, 23, pp. 115-136. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.115-136>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

**Resumen:** Entre las dinámicas de desarrollo del territorio, los proyectos de grandes infraestructuras suelen generar los mayores conflictos medioambientales. En particular, se analizará aquí el conflicto generado alrededor del dragado de profundización del estuario del Guadalquivir, un proyecto orientado a mejorar la navegabilidad y acceso al puerto de Sevilla: el análisis de las dinámicas del conflicto y de las diferentes posiciones discursivas de los actores involucrados pondrá de relieve la importancia de incluir perspectivas integradoras en los procesos de decisión y gestión del territorio, desde las diferentes escalas territoriales. El planteamiento de esta investigación encuentra sus bases teóricas y metodológicas en el marco conceptual de la Producción y Gestión Social del Hábitat, recurriendo a la aplicación de una metodología con enfoque prevalentemente cualitativo.

**Palabras clave:** Cohesión territorial, conflicto, participación social, sistema socioecológicos, estuario del Guadalquivir.

---

\* La autora quiere agradecer a los evaluadores que han revisado el trabajo por sus comentarios y sugerencias, que han contribuido indudablemente a mejorarlo. Asimismo, agradece a los geógrafos Leandro Del Moral Ituarte, Gema González Romero, Jesús Vargas Molina y David Sampedro Sánchez, y al biólogo Fernando Sancho Royo, por haber generosamente compartido sus conocimientos, facilitando un acercamiento profundo a este territorio tan complejo y bello.

**Abstract:** Among the territorial development dynamics, large infrastructure projects tend to generate the greatest environmental conflicts. In particular, the conflict generated around the deepening dredging of the Guadalquivir estuary, a project aimed at improving the navigability and access to the port of Seville, will be analysed here: the analysis of the dynamics of the conflict and the different discursive positions of the actors involved will highlight the importance of integrating, in the processes of decision and management of the territory, integrative perspectives from the different territorial scales. The approach of this research finds its theoretical and methodological bases on the Social Production and Management of Habitat, resorting to the application of a methodology with a predominantly qualitative approach.

**Keywords:** Territorial cohesion, social participation, socio-ecological system, conflict, estuary of Guadalquivir.

---

El estuario del Guadalquivir es un espacio geográfico importante con un alto valor natural y biológico reconocido internacionalmente que a lo largo de los siglos ha sufrido profundas transformaciones, convirtiéndose en un territorio muy complejo; un espacio que no se puede entender sin considerar a la vez sus aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, en los últimos años ha sido escenario de fuertes controversias entre los distintos actores socioeconómicos y entes socio-institucionales de diferentes escalas, principalmente relacionadas con el proyecto del dragado de profundización previsto en el Plan Director 2020 del puerto de Sevilla.

Desde su aprobación, el proyecto ha levantado muchas polémicas por la vaga definición de afecciones que iba a provocar en las dinámicas de funcionamiento del estuario, por las potenciales consecuencias económicas sobre otros usuarios del río y por poner en riesgo el cumplimiento de varios acuerdos internacionales y directivas, como la Red Natura 2000, Directiva Hábitats, Directiva Aves, o la Directiva Marco del Agua.

Todo ello ha generado una serie de dinámicas entre los distintos actores socioeconómicos, que se han ido polarizando alrededor de dos posturas firmes y enfrentadas, y que internamente presentan también varias contradicciones fruto de la amplia diversificación de actores que las constituyen: actores que parten desde conocimientos y posiciones ideológicas diferentes aplican distintos modelos mentales y culturales y están influenciados por intereses y deseos diversificados y no siempre totalmente explícitos.

El objetivo de este artículo es incidir sobre la necesidad de optar por una mirada territorial compleja, que supere las limitaciones sectoriales y aborde los problemas de una forma holística, integrada, a través de la generación de espacios de concertación entre los distintos actores implicados.

Para ello, se ha dado forma a los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los principales actores involucrados en el conflicto y analizar sus argumentos y posturas para entender “las estructuras grupales que se articulan en torno a una problemática social determinada” (Montañés Serrano, 2010: 79).

- Detectar si hay una o más relaciones entre la posición adoptada dentro del conflicto y otros aspectos, como la escala territorial o el nivel de poder en la toma de decisiones.
- Enunciar algunas reflexiones finales que puedan ayudar a abrir caminos alternativos para la resolución de este y de otros conflictos.

## 1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

El planteamiento de esta investigación encuentra sus bases teóricas y metodológicas en el marco conceptual de la Producción y Gestión Social del Hábitat (De Manuel Jerez, 2010; Ortiz, 2010), que concibe el Hábitat Social como interacción de situaciones físicas, económicas, ambientales, simbólicas, jurídicas y políticas, “interrelacionadas, interactuantes y coactuantes”, no reducibles a una mera agregación de piezas (Pelli, 2010), y que por ello necesita una visión compleja y transdisciplinaria (Morin, 2004). Del mismo modo, se entiende como “Trasformación Social del Hábitat” el conjunto de procesos que tienden a una mejora del hábitat existente, pero en los que se da prioridad a la construcción de “marcos de participación y concertación entre actores que permitan democratizar los procesos de transformación y gestión territoriales en sus distintas escalas” (De Manuel Jerez & López Medina, 2017: 23).

En particular, con el objetivo de alcanzar una mayor profundización en esta problemática se ha orientado la investigación hacia un estudio de caso de tipo “instrumental” (Stake, 1999): el caso se define a partir de la intención del investigador de entender un problema más amplio, problemático o paradójico, y se elige siguiendo el criterio fundamental de “máxima rentabilidad” de aprendizaje que ofrece con respecto al tema a investigar.

Así, este caso permite poner el foco sobre un tema clásico y al mismo tiempo actual que tiene que ver con el desarrollo territorial y las coaliciones de gobernanza que se generan alrededor de las políticas públicas. Para posicionarse en el conflicto de manera argumentada resulta necesario profundizar en las dinámicas de conflicto, así como en las opiniones y vivencias de los distintos informantes, con el objetivo de entender las posiciones discursivas que respaldan las dos plataformas contrapuestas.

### 1.1. El estudio de caso en la investigación cualitativa

Para realizar el estudio de caso tal como se ha planteado se ha recurrido a la aplicación de una metodología con enfoque prevalentemente cualitativo, en la cual ni quien investiga es sujeto pleno distanciado y sin condicionantes, ni a quienes se investiga son meros objetos de investigación. En este contexto, la definición del marco teórico de referencia es muy importante puesto que, en una investigación de tipo cualitativo, hay que considerar que la forma en la que se interpretan los datos depende mucho de los supuestos teóricos asumidos por el investigador, llevándole a

buscar ciertas perspectivas, significados y definiciones sociales (Taylor & Bogdan, 1987). Desde el punto de vista metodológico, el investigador es el primer y fundamental instrumento de recolección y, a la vez, fuente de información. Tal aclaración es fundamental para que el lector pueda situar al investigador como sujeto implicado, que tiene una perspectiva cultural propia y una base ideológica previa: asumir y explicitar esta no neutralidad por parte del sujeto-investigador implica una aceptación por parte del mismo a abrirse a una escucha activa y abierta, y a diseñar una metodología que incorpore técnicas diversas (triangulación metodológica) de modo que los resultados del proceso de investigación sean lo más completos posible (Hernández, 2010).

Este enfoque metodológico, bastante extendido en las ciencias sociales, no puede ser entendido si no se explicitan también las dimensiones ontológica y epistemológica desde el paradigma del interpretativismo (Cicourel 1964; Husserl, 1992; Taylor & Bogdan, 1984), según el cual existe una diferencia fundamental entre las ciencias naturales y sociales: la realidad social no es objetiva ni única sino que (en su visión más radical) existen realidades múltiples, individuales y grupales, “como múltiples y diversas son las perspectivas con las que los hombres perciben e interpretan los hechos sociales” (Corbetta, 2007: 26). Ya no existe una separación neta entre sujeto y objeto de la investigación, ni existen leyes a priori de causa/efecto que permitan explicar la realidad: la realidad social no puede ser observada, sino que tiene que ser interpretada:

“El proceso cognitivo se basa en la comprensión a partir de una interacción empática entre sujeto y objeto de la investigación y por ello no puede adoptar el lenguaje de números y variables, sino que necesita de sus propias técnicas de observación y recogida de datos, y sus propios procesos de análisis.” (Donadei, 2019a: 11).

El objetivo del investigador es entender los fenómenos sociales desde las propias perspectivas del actor. Pero, si la investigación cualitativa es investigación interpretativa (Creswell, 1994), la credibilidad del estudio no está tanto en los datos en sí como en el investigador, o, mejor dicho, en la organización de los datos que depende de los intereses del investigador. Por eso es fundamental que estos intereses sean explícitos ya que influyen en el proceso mismo de identificación y pueden generar sesgos:

“Las mediciones cuantitativas son cuantitativamente precisas; las evaluaciones cualitativas están siempre sujetas al error del juicio humano. No obstante, parecería que vale mucho más la pena una conjetura perspicaz acerca de lo esencial, que una medición precisa de lo que probablemente revele carecer de importancia.” (LaPiere, 1934, citado en Taylor & Bogdan, 1987: 22).

La investigación cualitativa es subjetiva, pero esta subjetividad es un elemento esencial de la comprensión (Stake, 1999):

“Achacar la subjetividad del investigador [...] es, entre otras cosas, negar que esta subjetividad también existe en los métodos cuantitativos, tanto por parte del investigador (cuando elige el tema de investigación, cuando elabora un cuestionario y realiza el informe de resultados) como de los sujetos investigados (cuando deciden participar o no y cuando responden a las preguntas)” (Pérez Andrés, 2002: 378).

Para que los resultados obtenidos con una metodología cualitativa respondan a los criterios de validez y fiabilidad hay que ser rigurosos: las observaciones e interpretaciones tienen que ser validadas por la triangulación de datos; hay que dejar constancia de todos los hechos percibidos llevando un registro ordenado y sistemático de todo lo observado; además, a lo largo de la investigación, hay que poner constantemente en duda las interpretaciones propias, así como ayudar al lector a reconocer la propia subjetividad para evitar posibles sesgos.

Para desarrollar esta investigación cualitativa y cumplir con los objetivos establecidos se ha optado por el uso de una serie de técnicas seleccionadas dentro de la investigación cualitativa (Figura 1) y que han permitido:

- Leer e interpretar el conflicto desde un posicionamiento teórico inicial, a través del trabajo de campo y la codificación y análisis de declaraciones públicas y entrevistas informales realizadas a algunos informantes clave;
- Identificar las diferentes cuestiones que caracterizan el conflicto, a través del uso de herramientas gráficas utilizadas en el campo de la PGSH.

En cuanto a las fuentes de datos usadas para el análisis documental, se han recopilado las noticias de prensa local y regional («El País» en su edición regional, «ABC» de Sevilla, «Diario de Sevilla», «El Correo de Andalucía» y «EuropaPress»), tanto en su versión en prensa como en digital (desde 2003 hasta la actualidad), para identificar las declaraciones hechas por los diferentes colectivos y actores involucrados. Además, entre 2012 y 2014 se ha asistido a eventos organizados tanto en defensa como en contra del dragado, y en donde han participado los diferentes actores involucrados en las dos plataformas; del mismo modo se han realizado diferentes visitas para el reconocimiento territorial del ámbito junto a distintos expertos y estudiosos del ámbito. Durante todas estas actividades se ha tenido acceso a información directa obtenida a partir de conversaciones informales con algunos informantes implicados y considerados de interés para el entendimiento del conflicto, y para profundizar sobre temas, cuestiones y dudas que iban surgiendo en el desarrollo de la investigación.

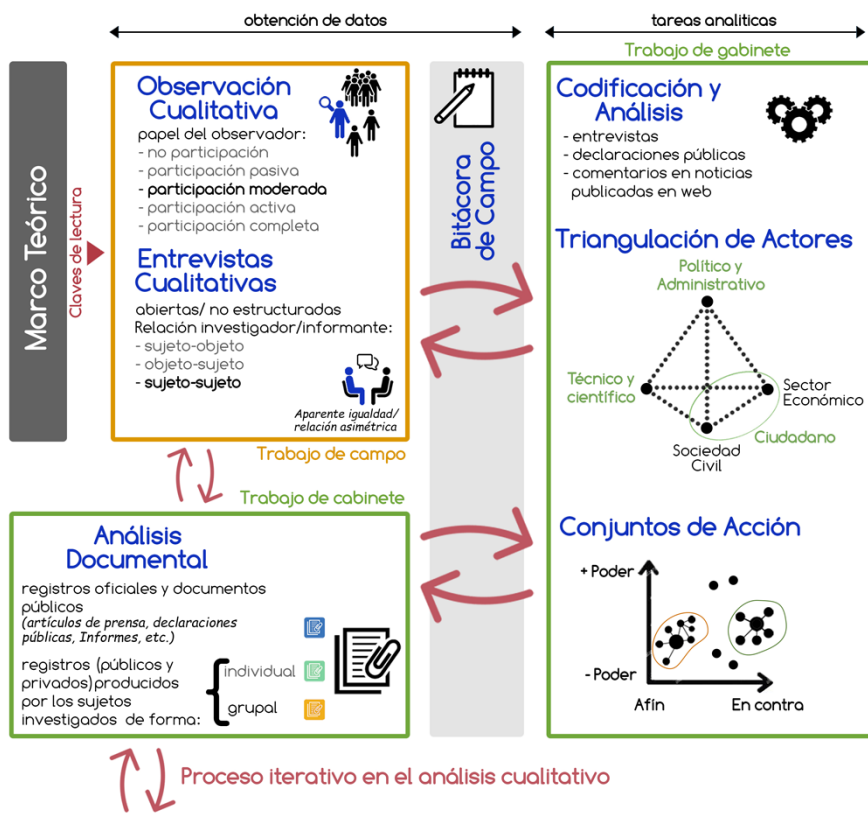


Fig. 1: El iter metodológico. Fuente: Elaboración propia; las referencias teórico-metodológicas de cada técnica están expuestas en Donadei, 2019a.

## 1.2. Posicionamiento teórico de partida: hacia una visión integrada e integradora

En el pasado siglo la economía global sufrió grandes cambios debidos a una cada vez más celeridad en la innovación tecnológica, abriendo el paso a una profunda globalización que ha ido induciendo unos cambios progresivos (positivos y negativos, de orden material y simbólico) en la estructura económica, política, cultural y territorial de nuestras sociedades.

Se han redefinido las relaciones de poder, priorizando la dimensión económica para mejorar la competitividad y buscando lo que algunos autores llaman la “quimera del crecimiento” ilimitado (Folch, 2011). Las lógicas del mercado global (dominado por el totalitarismo de un capitalismo monetario y financiero que tiene su motor y legitimación en la insatisfacción perpetua de los ciudadanos, degradados a meros consumidores) han ido creando una segmentación y descentralización de la producción cada vez mayores para poder así aprovechar las potencialidades ofrecidas por los distintos territorios.

El fuerte desarrollo experimentado por los países occidentales, necesario para mantener el engranaje, ha propiciado un escenario en donde “las enormes exigencias de recursos naturales y las dinámicas impuestas a los países más pobres y a sus frágiles entornos quedaban, así, justificadas por el ‘bien general’ futuro” (Cano Orellana, 2003: 16). Pero las cada vez más acusadas desigualdades sociales (de la escala local a la planetaria) y la cada día más alarmante crisis ecológica muestran el fracaso del modelo y ponen en crisis el postulado del crecimiento económico.

En este contexto, la nueva morfología territorial se caracteriza por la coexistencia de dos niveles: el espacio físico continuo, soporte de la vida cotidiana, y el espacio abstracto y discontinuo, mucho más potente, conformado por nodos (las grandes ciudades globales que concentran el poder político y económico) y flujos (material, energía, capital, conocimiento, información, etc.).

Los nodos asumen una importancia fundamental al representar un papel económico importante en relación con las escalas del mercado global, y en este mecanismo de consolidación de las redes globales se difuminan cada vez más las fronteras y los límites (físicos, políticos, geográficos), y los territorios asumen más importancia cuanto mayor es su grado de articulación al espacio de las redes (Caravaca Barroso, 1998).

La deslocalización industrial ha llevado a la terciarización de las economías de los países industrializados, y las grandes ciudades globales se han convertido en los principales agentes, estructurando el “espacio de fluctuación” en el que se organizaría la economía global (Levy, 2008): en ellas se concentran las funciones de control de las grandes empresas, convirtiéndose en polos de toma de decisiones estratégicas y en lugares de “producción” de los servicios especializados de las multinacionales. Así, las grandes ciudades globales han ido marcando el modelo de referencia para la urbanización en las últimas décadas según un fenómeno de implosión-explosión: si la revolución industrial generó movimientos centrípetos que provocaron una “implosión” creativo-destructiva de la ciudad tradicional pre-industrial, los procesos de urbanización postindustrial del siglo pasado crearon nuevos movimientos centrífugos, con la “explosión” escalar de megalópolis policéntricas y fragmentadas en la periferia (Lefebvre, 1970), simplificadas en sus funciones, salpicadas de centros comerciales y surcadas por grandes infraestructuras (Sassen, 1991).

La ciudad ha crecido hasta perder su identidad, haciendo de la genericidad su propio carácter, o incluso llegando a configurar la conceptualización abstracta de una posible “ciudad genérica” (Koolhaas, 2006) o “no-ciudad” (Parità, 2012). La ciudad global es una ciudad enferma, obesa, arteriosclerótica, hipertrófica e insostenible, que precisa una cura adelgazante y una dieta ecológica para recuperar sus proporciones y su relación de equilibrio con el territorio (Magnaghi, 2006).

En definitiva, la expansión de las ciudades más allá de sus límites ha conllevado un ocultamiento de la matriz territorial subyacente: las redes abstractas

tienen un carácter fuertemente centralizado, donde coexisten acciones centrífugas (de la ciudad en expansión) y centrípetas (en las que territorios y núcleos urbanos miran a las grandes ciudades difusas, dejándose a la vez fagocitar por ellas en búsqueda de una vocación metropolitana a menudo alienante e inútil).

Este carácter “centroperiférico” (Magnaghi, 2006) jerarquizante y polarizante en el contexto de los sistemas regionales configura redes de tipo centralizado fuertemente vulnerables, caracterizadas por una insostenibilidad del sistema, generando altos niveles de congestión, fuerte degrado ambiental y paisajístico, y una baja calidad del habitar.

En estas dinámicas de desbordes, con las que se supera el clásico límite rural-urbano, el mundo rural cambia totalmente sus connotaciones sufriendo un fuerte proceso de desterritorialización y desagrarización física y cultural (Gallar Hernández & Vara Sánchez, 2010): el deterioro de sus elementos patrimoniales y la desmejora de sus paisajes son resultado de una visión que contraponen el mundo rural al urbano, considerando al primero como un espacio caracterizado más por sus diferencias con el segundo que por sus propios valores y atributos (Foro IESA, 2009).

Frente a ese sistema “urbano-céntrico” es necesario contraponer una aproximación transversal y reflexiva al territorio, para generar un sistema en donde el equilibrio se centre en los elementos que constituyen su verdadera fortaleza, es decir, sus recursos propios y sus valores estructurantes y diferenciales, como su patrimonio natural, su patrimonio cultural (tangibles e intangibles) y su capital social. Así, para “curar” a las grandes ciudades hay que redefinir su rol y sus relaciones con el propio sistema territorial, generando nuevos sistemas regionales policéntricos y no jerárquicos en donde cada municipio esté dotado de centralidad y se encuentre en equilibrio con su propio entorno y sus recursos. Desde esta perspectiva, la diversificación territorial asume una efectiva importancia para el alcance de la sostenibilidad, pues permite aprovechar los factores diferenciales de cada territorio para reforzar y promover, a través de la cooperación, un desarrollo territorial policéntrico que use de la mejor forma posible los distintos recursos disponibles, reduciendo las disparidades existentes y previniendo los desequilibrios y polarizaciones territoriales (Comisión Europea, 2011). En este contexto se enmarca la política de Cohesión Europea para el periodo 2014-2020 en la que se acuña el modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, entendido como un nuevo enfoque más holístico hacia el desarrollo urbano sostenible, a través de acciones integradas “que van desde el ámbito de barrio o distrito hasta áreas funcionales más amplias como ciudades-regiones o áreas metropolitanas que incluyen áreas rurales circundantes” (Consejo de la Unión Europea, 2014: 5) y que tengan en cuenta la dimensión “trans-escalar” (Bonora, 2006) de las problemáticas territoriales.

Para ello es necesario un cambio de escala de actuación, ya que muchos de los problemas desbordan los límites territoriales institucionales y deben contextualizarse en una escala más amplia, más allá de las convencionales; por otro



lado, hay que considerar que son los actores sociales los que definen la territorialidad a través de sus prácticas cotidianas (Bonora, 2006).

Dicho de otra forma, se trata de dotar a nuestros territorios de una mayor resiliencia fomentando un modelo basado en el principio de la “autosuficiencia conectada” para volver a integrar las actividades humanas en las lógicas y procesos ecosistémicos, apoyándose sobre todo en “la capacidad de respuesta y en la implicación de las comunidades (en la escala del territorio) y de las unidades vecinales (en la escala urbana) para la transformación ecológica del territorio y de la ciudad” (Donadei, 2019b: 60).

## **2. EL ESTUARIO COMO LUGAR HISTÓRICO DE CONFLICTOS ENTRE AGRICULTURA Y NAVEGACIÓN**

El Guadalquivir es un río lento, caracterizado por su poca pendiente y su carácter sinuoso. Su cuenca ha sido muy intervenida y fuertemente antropizada a lo largo del tiempo, causando una sobreexplotación de sus recursos, una contaminación de sus aguas y afectaciones en su funcionamiento general (Del Moral Ituarte y Silva Pérez, 2006). La acción humana se ha orientado principalmente a aumentar, con embalses y presas, la capacidad de regulación hidrológica para garantizar su uso todo el año. Su desembocadura forma un amplio estuario de 90 km de longitud, caracterizado por amplias marismas, que va desde Alcalá del Río (Sevilla) hasta Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

Al igual que toda la cuenca, también el estuario ha sufrido intervenciones, tanto en su trazado (con constantes rectificaciones para facilitar la navegabilidad) como en sus marismas (por medio de una gran actividad de drenaje subterráneo para facilitar en su margen izquierda la colonización agraria de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir). Además, una intensa actividad de navegación acelera la erosión de las márgenes de la ría, afectando directamente a la actividad económica de los principales actores socioeconómicos del territorio (Del Moral Ituarte, 2018). Se aprecia claramente una diferencia entre las dos márgenes, tanto en el tipo de cultivos como en el tipo de toma del agua para el regadío: la margen derecha se caracteriza por una toma directa (por bombeo) de las aguas del río y por un dominio casi absoluto del arroz, muy adaptable a las condiciones de salinidad existentes, mientras en la margen izquierda (caracterizada por la Zona Regable del Bajo Guadalquivir) el agua para el riego es dulce y procede del embalse de Peñafior por medio del Canal del Bajo Guadalquivir, permitiendo una amplia diversificación de cultivos (Sampedro Sánchez, 2016).

Las actividades humanas han ido colonizando estas tierras a lo largo de su historia (sobre todo en los últimos dos siglos), generando unos espacios a menudo compartimentados entre sí. Los usos (tradicionales y no) desarrollados en el estuario son muchos y de carácter muy diversificado, y la coexistencia de todos ellos no ha estado exenta de conflictos (Vargas Molina & Paneque Salgado, 2015).

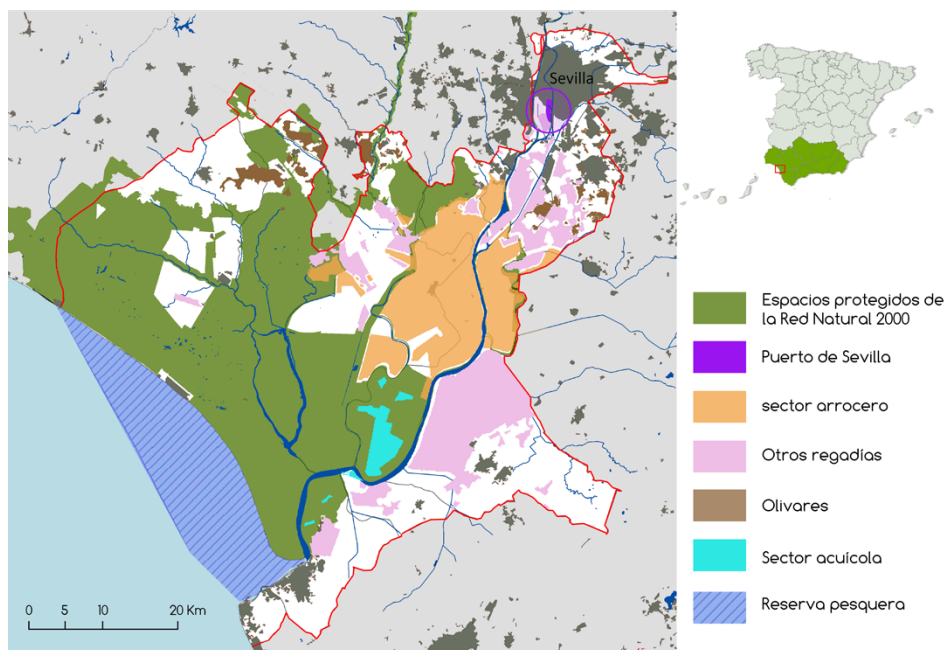


Figura 2: Caracterización del ámbito de estudio. Fuente: Elaboración propia.

Pero son la agricultura y la navegación los principales protagonistas del tradicional conflicto sobre la orientación de las actuaciones de las obras públicas en el Guadalquivir: por una parte, expandir los cultivos de regadío, y por otra, garantizar el caudal necesario para la navegación y mejorar el cauce navegable para potenciar el sector náutico. Aunque históricamente se revela nítida la relación de prioridad y el consiguiente desfase en el desarrollo de los sectores náutico y agrario a favor del primero (Del Moral Ituarte, 1991).

A estos dos intereses contrapuestos se suma un tercero, relativo a la presencia en la margen derecha del Espacio Natural de Doñana, que agrupa en sí distintas figuras de protección a diferentes escalas. Su presencia es un factor clave en las dinámicas y actuaciones en este territorio, porque cualquier iniciativa que se tome en el ámbito de la cuenca, y sobre todo del estuario, tiene (o puede tener) una repercusión directa y repentina a nivel europeo, como se verá más adelante.

El antagonismo entre agricultura y navegación se ha agudizado en estos últimos años por el nuevo plan estratégico para el puerto, con el que se busca modernizar y ampliar las infraestructuras portuarias en una óptica de revitalización de la economía sevillana y de generación de empleo. Dentro del Plan, el Proyecto Mejora del Acceso Marítimo (MAM), y en especial la realización de un dragado de profundización, es el que ha desencadenado una serie de tensiones y conflictos entre los diferentes usuarios del agua a escala estuario: con esta actuación se pretendía aumentar la Eurovía E60-02 con el objetivo, junto a la realización de una nueva

esclusa (ya realizada y en funcionamiento desde 2011), de que barcos de mayor calado llegasen a Sevilla para conectarse con la Red Transeuropea de Transporte (en sus corredores Mediterráneo y Central). Este proyecto se cifró en torno a los 31 millones de euros, de los cuales el 80% (a usar antes de 2014) estaría financiado por los Fondos FEDER, correspondientes al programa operativo 2007-2013 y gestionados a través del Organismo Público de Puertos del Estado, perteneciente al Ministerio de Fomento, y del que el Puerto de Sevilla forma parte.

### **3. ANÁLISIS DEL CONFLICTO**

A continuación, se describe la evolución del conflicto, reconstruyendo los principales hitos que lo han caracterizado e identificando los principales actores involucrados. Posteriormente, se procede a la identificación y análisis de las diferentes posiciones discursivas generadas alrededor de las dos plataformas, con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en la introducción.

#### **3.1. Principales hitos del conflicto**

La oposición al proyecto MAM surge hace más de 15 años: en concreto, es la obra del dragado de profundización la que desencadena una serie de tensiones y conflictos con un fuerte carácter mediático, que han generado una compleja serie de reacciones en cadena a distintos niveles que se resumen en la Figura 3.

Ya desde 2003, año en el que se publicó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), surgieron dos posturas firmes y contrapuestas: la plataforma “Sevilla por su puerto. Eurovía del Guadalquivir”, para dar respaldo a la Autoridad Portuaria de Sevilla (APS) como promotora del proyecto, con sindicatos y empresarios de la capital andaluza junto a la Confederación Empresarial Sevillana (CES); y la plataforma “Por un río vivo. No al dragado del Guadalquivir”, que incluía organizaciones ecologistas, agrupaciones de diferentes sectores económicos (el arrocero, el acuícola y agrícola), algunos ayuntamientos ribereños y varios miembros universitarios y científicos.

En cumplimiento de lo establecido en la DIA, en noviembre de 2004 se constituye una Comisión Técnica formada por la APS junto al Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía, que a su vez nombra en junio de 2005 a la Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado, quien encargará al CSIC la elaboración del estudio «Propuesta metodológica para diagnosticar y pronosticar las consecuencias de las actuaciones humanas en el estuario del Guadalquivir». Tras varios años de silencio informativo, que coinciden con el periodo de redacción del informe, el conflicto se agudiza en 2011, tras la publicación de sus resultados, y coincidiendo con la puesta en marcha de la esclusa.

A partir de estos resultados, la Comisión Científica redacta el “Dictamen para el Estudio de las Afecciones del Dragado en el Río Guadalquivir”, donde se recomienda desestimar el dragado de profundización por las condiciones del estuario, ya gravemente afectado por las numerosas acciones antrópicas que inciden en su funcionamiento.

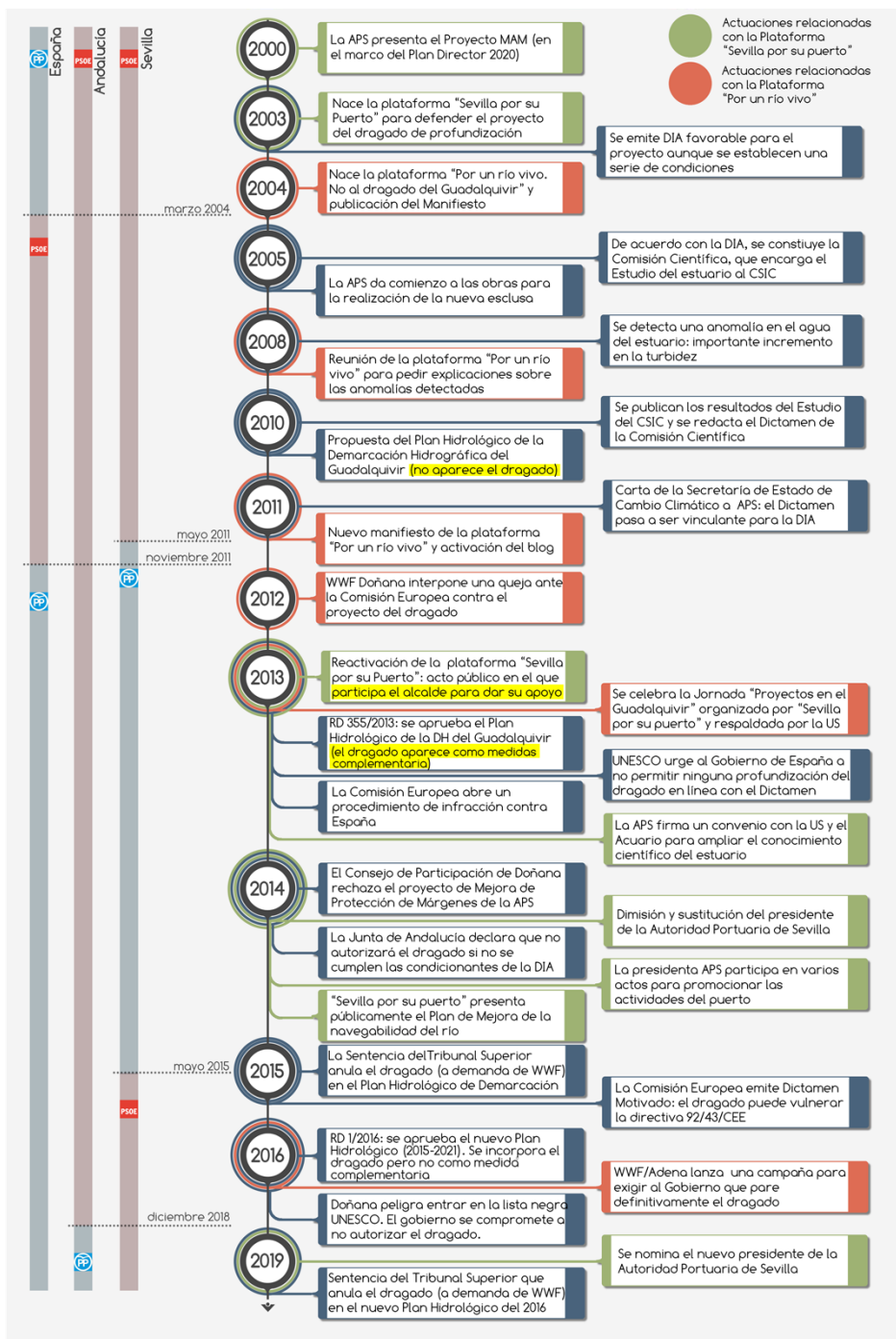


Figura 3: Principales hitos del conflicto. Fuente: Elaboración propia.

En enero de 2011, tras analizar informe y dictamen, el Ministerio de Medio Ambiente traslada su propuesta a la APS, y las conclusiones de la comisión científica pasan a ser condición vinculante de la DIA. Así, un mes después se “reactiva” mediáticamente la plataforma “Por un río vivo”, presentando un nuevo manifiesto en el que se vuelve a exigir que no se autorice el dragado, apelando esta vez a los resultados del informe y a las conclusiones del dictamen.

En abril de 2013, a pocos meses de la fecha límite para usar los fondos FEDER, la APS inicia la tramitación final para la ejecución de la obra del dragado de profundización apelando a la DIA concedida en 2003.

En paralelo se reactiva la plataforma “Sevilla por su puerto” en un acto celebrado en marzo de 2013 con el que se quería dar una imagen de unidad alrededor del dragado. En esta ocasión, por primera vez el alcalde de Sevilla manifiesta abiertamente su apoyo y el del ayuntamiento.

Pero en octubre de 2013, la Comisión Europea abre un expediente de infracción a España tras una queja de WWF España, que se resuelve en 2015 mediante “dictamen motivado” en el que se insta a España que vuelva a considerar el impacto del dragado por poder vulnerar la normativa comunitaria en protección de la naturaleza. En los últimos años la APS ha intentado retomar el proyecto ajustándolo a las exigencias formales requeridas, pero ya en dos ocasiones (en 2015 y en 2019) el Tribunal Supremo dictó sentencia declarando nula la incorporación de los dos planes hidrológicos de demarcación, aprobados en 2013 y 2016, al entender que el proyecto perjudicaría claramente al estuario.

### **3.2 Posiciones discursivas de las dos plataformas**

A partir del estudio de los manifiestos de las dos plataformas se pueden identificar claramente las dos posiciones oficiales asumidas. La plataforma “Sevilla por su puerto” apela a la necesidad de realizar las obras por considerarse esenciales para dar un nuevo impulso comercial a la actividad portuaria, y por consiguiente, al futuro desarrollo económico-social de la ciudad; al contrario, para la plataforma “Por un río vivo”, la magnitud del impacto social, económico y ambiental del dragado no se justifica con el “supuesto y poco creíble” aumento de la rentabilidad de las instalaciones portuarias: las implicaciones medioambientales acabarían afectando a las propias actividades socioeconómicas del estuario, sobre todo en relación a la producción de arroz, la actividad pesquera y el turismo.

Si se tiene en cuenta el mapa de actores que intervienen en el conflicto, se puede afirmar que este se genera entre dos niveles distintos, que corresponden a las dos escalas desde las que actúan ambas plataformas en sus posturas: una escala local-urbana y una escala territorial más amplia, supramunicipal (Figuras 4 y 5).

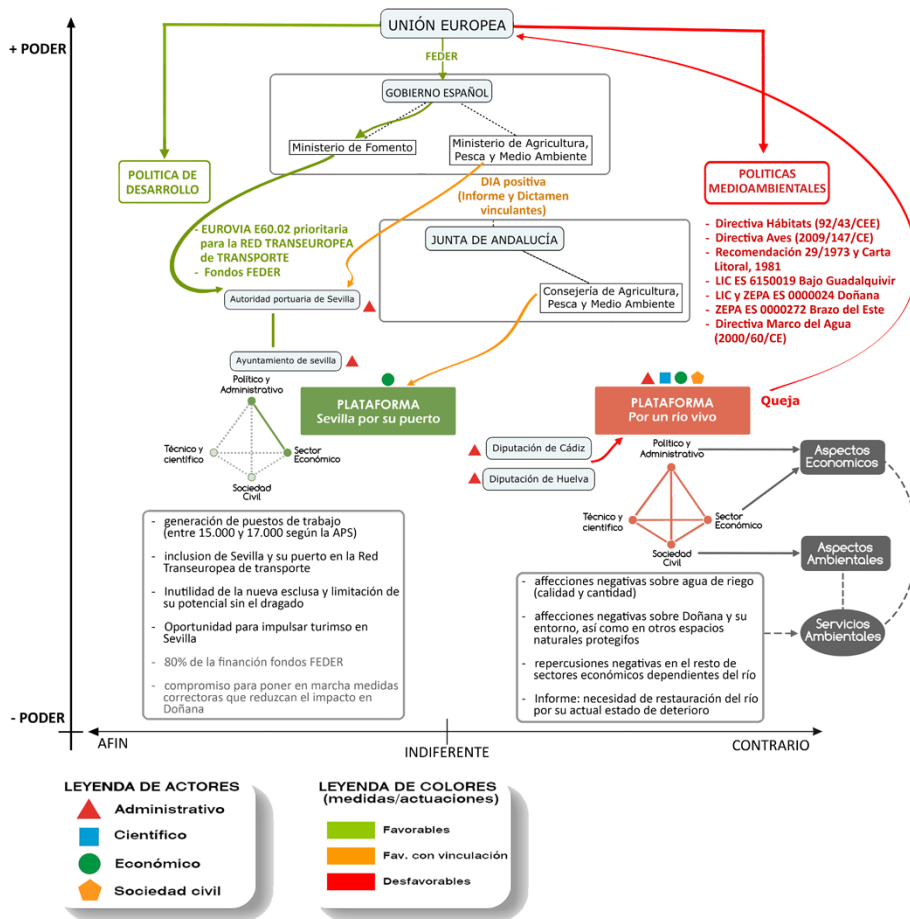


Figura 4: Conjuntos de acción en el mapa de actores implicados en el conflicto. Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver, la plataforma “Por un río vivo” es mucho más heterogénea en su composición, mientras que la plataforma “Sevilla por su puerto” tiene un carácter más empresarial que ciudadano, demostrando que “los megaproyectos ejemplifican la simbiosis entre economía y poder, entre empresarios y políticos” (Naredo, 2009: 28).

Conviene señalar que existen grupos y colectivos, como la Confederación Empresarial Sevillana y Comisiones Obreras, a los que no es fácil incluir en una u otra plataforma, pues hay en su interior una división de opiniones sobre la viabilidad del proyecto, entre los representantes a escala provincial de Sevilla y los representantes regionales y de otras provincias.

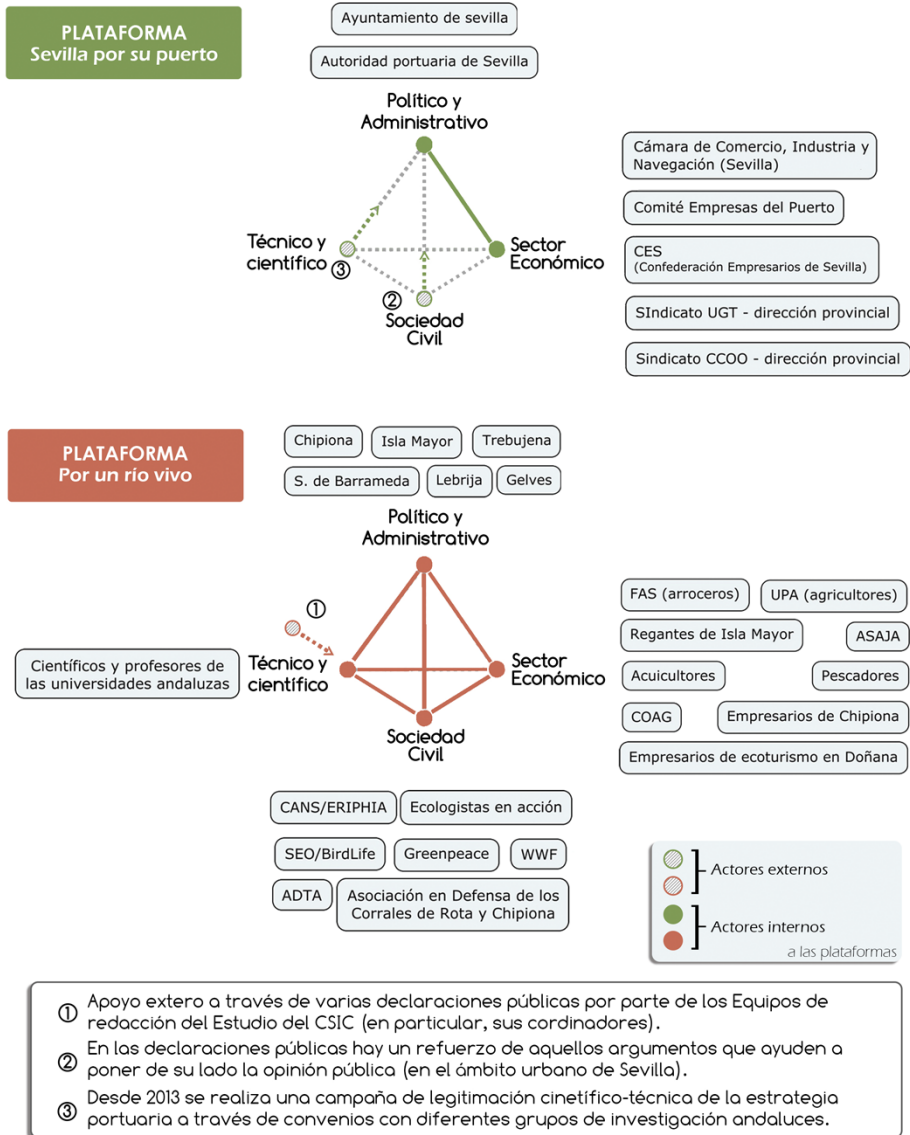


Figura 5: Estructuras grupales de las dos plataformas. Fuente: Elaboración propia.

Los principales argumentos a favor del dragado se basan principalmente en que esta actuación sería una oportunidad de impulso y dinamización de la economía de Sevilla y provincia (Tabla 1).

### Aspectos positivos

Potenciación de la actividad comercial del puerto y consiguiente incremento de su competitividad.

Impulso al turismo gracias a la posibilidad de hacer llegar a Sevilla cruceros de mayor dimensión.

Generación de nuevos puestos de trabajo (entre 15.000 y 17.000 según la APS).

### Consecuencias de la no realización del dragado de profundización

La actividad portuaria de Sevilla se vería reducida, desviándose los barcos a otros puntos como Huelva o Cádiz.

La financiación de la UE a través de Fondos FEDER se perdería inútilmente.

El potencial de las nuevas infraestructuras ya realizadas (como la esclusa) se vería limitado definitivamente, volviendo inútil la inversión ya realizada.

### Aspectos medioambientales

Se tomarán medidas correctoras que reduzcan el impacto en dicho espacio protegido

Tabla. 1: Principales argumentos usados en las declaraciones a favor del dragado.

Fuente: Elaboración propia.

En la plataforma “Por un río vivo”, aunque con una postura oficial común de oposición al dragado, los motivos e intereses de los distintos grupos de actores están diversificados, pudiéndose agrupar entre aquéllos donde priman los intereses económicos y aquéllos donde priman las problemáticas ambientales (Tabla 2).

A la voz de esta plataforma se suman otras, entre las que destacan los coordinadores del grupo de expertos que realizó el mencionado estudio del CSIC de 2010: el profesor Miguel Losada y el profesor Javier Ruiz, que se pronunciaron en más de una ocasión en calidad de científicos sobre el actual estado de alteración en el que se encuentra el estuario<sup>1</sup>; ambos hacen hincapié en que tanto el dragado como cualquier otra acción humana pueden comprometer sus funciones naturales, y que la única solución real es apostar por una gestión integrada, redefiniendo los objetivos socioeconómicos de ese territorio.

En definitiva, se puede resumir que la controversia nace de un claro intento de revitalización de la economía de Sevilla, justificado en la generación de empleo, y que responde a un modelo de desarrollo economicista (como acaba declarando el propio presidente de la APS en julio de 2019<sup>2</sup>): su principal objetivo es reforzar el

<sup>1</sup> Tal posicionamiento se hizo público en numerosas ocasiones, tanto en la prensa (un ejemplo se puede leer en el siguiente enlace: <https://elcorreoweb.es/andalucia/el-discurso-del-puerto-sobre-el-dragado-es-camaleonico-nl2793258>; fecha de referencia: 01-04-2020), como en la Jornada “Proyectos en el Estuario del Guadalquivir”, celebrada el 11 de abril de 2013 y promovida por la Universidad de Sevilla en colaboración con la plataforma “Por un río vivo”.

<sup>2</sup> <https://www.europapress.es/andalucia/puertos-del-estado-01056/noticia-puerto-sevilla-dice-todo-modifica-estrategia-invita-todos-sectores-aportar-mejora-navegabilidad-20190710123215.html> (fecha de referencia: 01-04-2020).



nodo Sevilla en la gran red global centralizada. Pero estas obras se miran y se defienden solo desde la perspectiva urbana y metropolitana de Sevilla, y se apoyan considerando únicamente los beneficios económicos, mientras que sus impactos se extienden por todo el estuario en el que el río es elemento estructurante. Además, las distintas declaraciones de apoyo al dragado buscan reforzar sobre todo aquellos temas que ayuden a poner de su lado a la opinión pública: la dinamización de la economía de la ciudad, principalmente con el turismo, y la generación de numerosos puestos de trabajo (aunque ambos argumentos han generado no pocas dudas entre los opositores). De ahí que, por ejemplo, en las noticias publicadas en los principales medios de comunicación en su versión digital sean comunes los comentarios de lectores de la capital hispalense en los que se muestra una posición de fuerte rechazo contra quien se declare perplejo respecto al proyecto de dragado, siendo a menudo tachados de “antisevillanos” y de querer hundir la economía de la ciudad.

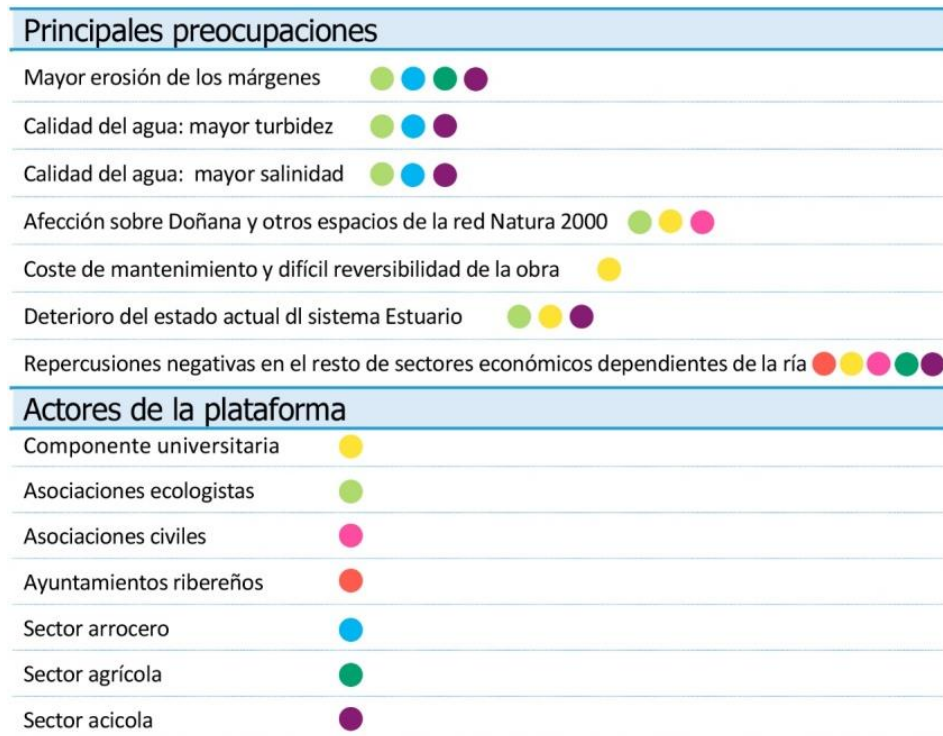


Tabla. 2: Principales preocupaciones según los diferentes actores sociales.  
Fuente: Elaboración propia.

En contraposición surge un movimiento social, en el que confluyen grupos de actores de lo más variado, que ve en el proyecto una amenaza tanto en la dimensión

física del estuario como en la social y económica. En sus manifiestos, la plataforma “Por un río vivo” reivindica una aproximación transversal y compleja del territorio, en donde los diferentes actores involucrados de alguna forma puedan tomar conjuntamente y de manera igualitaria las principales decisiones que afectan a la organización territorial, teniendo en consideración las diferentes esferas (ambiental, económica, social, cultural) que componen la complejidad de este ámbito. En realidad, los acontecimientos de los últimos años (2013) junto a ciertas declaraciones analizadas, demuestran que esta perspectiva territorial sobre el asunto solo la poseen algunos de los actores de la plataforma.

Una última cuestión queda al descubierto. En toda esta controversia, la Unión Europea representa un papel contradictorio por sus políticas sectoriales, que no permiten una visión en conjunto en el manejo de la información y en la evaluación de los efectos de sus actuaciones. Además, la débil cooperación entre los actores institucionales implicados y las miradas sectoriales a la cuestión dificultan una gestión integral y equilibrada del ámbito, e impiden una integración entre lo urbano y su contexto territorial más amplio, algo necesario para corregir las diferencias causadas por los efectos concentradores de la globalización.

#### 4. CONCLUSIONES

El análisis de este caso de estudio ha permitido poner el foco sobre un tema clásico y al mismo tiempo actual relacionado con el desarrollo territorial y las coaliciones de gobernanza que se generan alrededor de las políticas públicas. En particular, pone de relieve que, alrededor de este tipo de proyectos de infraestructuras, se generan simbiosis entre economía y poder, facilitadas por un modelo de planificación descoordinada y sectorial que acaba teniendo en cuenta los aspectos de crecimiento y de desarrollo económico, sin prestar demasiada atención a los posibles impactos ambientales y a las repercusiones sociales y económicas a distintas escalas, que en este caso van más allá de la perspectiva metropolitana.

Al contrario, el complejo sistema socio-ecológico del estuario demuestra la necesidad de una delimitación coherente del ámbito de actuación que garantice los funcionamientos ecosistémicos y la gestión integrada y la cooperación entre las diferentes actividades económicas, para asegurar la unidad y la cohesión territorial.

Pero, para ello, es necesario generar espacios para la concertación social, de modo que se puedan tener en cuenta todas las perspectivas de los distintos actores involucrados, logrando una gobernanza real y efectiva para progresivamente definir e implementar estrategias orientadas a construir alternativas reales al actual modelo de ocupación y transformación del territorio, que estén basadas en el paradigma ecológico y que permitan avanzar hacia la coevolución entre sistemas humanos y ecológicos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Bonora, Paola (2006), “Sistemi local territoriali, transcalartia e nuove regole della democrazia dal basso”, en Marsón, Anna -ed.-, *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Florencia, Alinea, pp. 113-120.
- Cano Orellana, Antonio (2003), *Economía y sostenibilidad en las grandes aglomeraciones urbanas: aproximación al cálculo de la huella ecológica de Sevilla y su área metropolitana*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.
- Caravaca Barroso, Inmaculada, (1998), “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, en *EURE*, vol. 24, núm. 73, pp. 5-30. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007300001>.
- Cicourel, Aaron V. (1964), *Method and measurement in sociology*. Nueva York, Free Press.
- Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado del Guadalquivir (2010), *Dictamen de la Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado del Río Guadalquivir*.
- Comisión Europea (2011), *Agenda Territorial de la Unión Europea*, Gödöllő (Hungria).
- Consejo de la Unión Europea (2014), *Desarrollo Urbano Sostenible Integrado*.
- Corbetta, Piergiorgio (2007), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid, McGraw-Hill.
- Creswell, John W. (1994), *Research design. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*, Los Ángeles, SAGE.
- De Manuel Jerez, Esteban (2010), “Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat”, en *Hábitat y Sociedad*, núm. 1, pp. 13-37. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.02>.
- De Manuel Jerez, Esteban & López Medina, José María (2017), “Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en transición”, en *Ciudades*, núm. 20, pp. 21-44. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.1-24>.
- Del Moral Ituarte, Leandro (1991), *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX): gestión del agua y organización del territorio*, Sevilla, Universidad de Sevilla. DOI: <https://doi.org/10.12795/9788447220908>.
- Del Moral Ituarte, Leandro (2018), “La navegación en el estuario del Guadalquivir. Dimensiones ecológicas, económicas, sociales, jurídicas y políticas”, en *Extra*, núm. 1, pp. 17-24. DOI: [https://doi.org/10.25267/Riparia\\_sup.2018.i1.03](https://doi.org/10.25267/Riparia_sup.2018.i1.03).

- Del Moral Ituarte, Leandro & Silva Pérez, Rocío (2006), “Grandes zonas regables y reparto del agua en España. El caso de la Cuenca del Guadalquivir”, en *Mélanges de La Casa de Velázquez*, núm. 36(2), pp. 125-148. DOI: <https://doi.org/10.4000/mcv.2168>.
- Donadei, Marta (2019a), “Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el urbanismo”, en *Ci[Ur]*, núm. 125. DOI: <https://doi.org/10.20868/ciur.2019.125.4313>.
- Donadei, Marta (2019b), “El papel de la participación en la transición socio-ecológica de la ciudad”, en *Retos*, vol. 9, núm. 17, pp. 55-70. DOI: <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.04>.
- Folch, Ramón (2011), *La quimera del crecimiento. La sostenibilidad en la era postindustrial*, Barcelona, RBA.
- Foro IESA (2009), *Del desarrollo rural al desarrollo territorial. Reflexiones a partir de la experiencia española*, Córdoba, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Gallar Hernández, David & Vara Sánchez, Isabel (2010), “Desagrarización cultural, agricultura urbana y resistencias para la sustentabilidad”, en Soler Montiel, Marta; Guerrero Quintero, Carmen & Fernández-Baca Casares, Román -eds.-, *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura/ Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, pp. 236-257.
- Hernández, Loli (2010), *Antes de empezar con metodologías participativas*, Madrid, Cuadernos CIMAS.
- Husserl, Edmund (1992), *Invitación a la fenomenología*, Barcelona, Paidós.
- Instituto de Ciencias Marinas de Andalucía (CSIC), Grupo de Dinámica de Flujos Ambientales (Centro Andaluz de Medio Ambiente-UGR) y Grupo de Dinámica Fluvial e Hidrológica (UGR) (2010), *Propuesta metodológica para diagnosticar y pronosticar las consecuencias de las actuaciones humanas en el estuario del Guadalquivir*.
- Koolhaas, Rem (2006), *La ciudad genérica*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Lefebvre, Henri (1970), *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- Levy, Jacques (2008), *L'invention du monde : une géographie de la mondialisation*, París, Les presses de Sciences Po.
- Magnaghi, Alberto (2006), “Dalla città metropolitana alla (bio)regione urbana”, en Marrson, Anna -ed.-, *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Florencia, Alinea, pp. 69-112.

- MAGRAMA (2015), *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. Segundo ciclo de planificación: 2015 – 2021. Memoria*.
- Montañés Serrano, Manuel (2010), “Interpretación de textos y discursos al servicio del desarrollo local”. Revisión del capítulo en Garrido García, Francisco J. & Villasante, Tomás -eds.-, *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, IEPALA, pp. 77-122.
- Morin, Edgar (2004), “La epistemología de la complejidad”, en *Gaceta de Antropología*, núm. 20, art.2. Disponible en: [https://www.ugr.es/~pwlac/G20\\_02Edgar\\_Morin.html](https://www.ugr.es/~pwlac/G20_02Edgar_Morin.html) (fecha de referencia: 01-04-2020).
- Naredo, José Manuel (2009), “Economía y poder. Megaproyectos, recalificaciones y contratas”, en Aguilera, Federico & Naredo, José Manuel -eds.-, *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique, pp. 19-52.
- Ortiz, Enrique (2010), “Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México”, en *Hábitat y Sociedad*, núm. 1, pp. 55-70. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.04>.
- Parità, Giuseppe (2013), “Áreas de margen: de-lirios urbanos de la ciudad contemporánea”, en *Ci[ur]*, núm. 89.
- Pelli, Victor (2010), “La gestión de la producción social del hábitat”, en *Hábitat y Sociedad*, núm. 1, pp. 39-54. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.03>.
- Pérez Andrés, Cristina (2002), “Sobre la metodología cualitativa”, en *Revista Española de Salud Pública*, núm. 76, pp. 373-380. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1135-57272002000500001>.
- Sampedro Sánchez, David (2016), “Cambios en el patrón de cultivo en los regadíos de la cuenca del Guadalquivir ¿modernización de regadío o reforma intermedia de la PAC?”, en Ruiz Pulpon, Ángel Raúl; Serrano de la Cruz Santos-Olmo, Manuel Antonio & Plaza Tabasco, Julio -eds.-, *Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad*, Ciudad Real, AGE (Grupo de Geografía Rural), pp. 172-183.
- Sassen, Saskia (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*, Princetown, Princetown University Press.
- Stake, Robert E. (1999), *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Morata.
- Taylor, Steve J. & Bogdan, Robert (1987), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.

Vargas Molina, Jesús & Paneque Salgado, Pilar (2015), “Major hydraulic projects, coalitions and conflict. Seville’s harbour and the dredging of the Guadalquivir (Spain)”, en *Water*, vol. 7, núm. 12, pp. 6736–6749. DOI: <https://doi.org/10.3390/w7126658>.