

Evaluating Meaningful Engagement Under Environmental Justice Mandates: A Case Study of California's SB1000 Implementation in Santa Ana

Evaluando la Participación Significativa Bajo los Mandatos de Justicia Ambiental: Un Estudio de Caso de la Aplicación del SB1000 de California en Santa Ana

Enrique Valencia

Abstract

California Senate Bill 1000 (2016) requires that general plans include environmental justice strategies and policies that address the needs of Disadvantaged Communities (DACs). This article draws upon principles for engagement developed by environmental justice activists to explore Santa Ana's 2014-2020 general plan update and understand whether SB1000 contributed to meaningful engagement in DACs. A review of planning documents and interviews with key informants reveals that the initial general plan framework was captured by NIMBYs and that the City was unable to pivot to meet SB1000 mandates. Moreover, the City resisted activist and State demands to halt general plan adoption amid COVID-19. Ultimately, in the case of Santa Ana, SB1000 has not led to meaningful engagement with disadvantaged communities.

Introduction

In the United States, planning is positioned within a broader white supremacist system that privileges the wealthy and white, resulting in environmental injustices for low-income, Black, Indigenous, People of Color (BIPOC) (Goetz, Williams, and Damiano 2020; Saha and Mohai 2005; Whittemore 2017a). Nevertheless, the environmental justice movement (EJM) recognizes planning's potential as a tool for just futures. In California, Senate Bill 1000 (SB1000), which was adopted in 2016 with wide support from environmental justice organizations, requires general plans to address environmental justice by:

- Identifying disadvantaged communities (DACs) within General Plan planning areas;
- Reducing unique or compounded health risks in disadvantaged communities;
- Promoting community engagement in the public decision-making process; and
- Prioritizing improvements and programs for addressing the needs of DACs (California Environmental Justice Alliance and Placeworks 2018, 2).

The State defines DACs through CalEnviroScreen – a mapping tool that measures environmental

Resumen

El proyecto de ley 1000 del Senado de California (2016) requiere que los planes generales incluyan estrategias y políticas de justicia ambiental que aborden las necesidades de las comunidades desfavorecidas (DAC). Este artículo se basa en los principios para el compromiso desarrollado por los activistas de la justicia ambiental para explorar la actualización del plan general 2014-2020 de Santa Ana y entender si SB1000 contribuyó a la participación significativa en DAC. La revisión de los documentos de planificación y las entrevistas con informantes clave revelan que el marco inicial del plan general fue capturado por los NIMBYs y que la ciudad fue incapaz de girar para cumplir con los mandatos del SB1000. Además, la ciudad se resistió a las demandas de los activistas y del Estado para que se detuviera la adopción del plan general en medio de la COVID-19. En definitiva, en el caso de Santa Ana, el SB1000 no ha dado lugar a un compromiso significativo con las comunidades desfavorecidas.

Introducción

En los Estados Unidos, la planificación se sitúa dentro de un sistema más amplio de supremacía blanca que privilegia a los ricos y a los blancos, lo que da lugar a injusticias ambientales para las personas de bajos ingresos, negras, indígenas y de color (BIPOC) (Goetz, Williams y Damiano 2020; Saha y Mohai 2005; Whittemore 2017a). Sin embargo, el movimiento de justicia ambiental (EJM) reconoce el potencial de la planificación como una herramienta para un futuro justo. En California, el proyecto de ley del Senado 1000 (SB1000), que se aprobó en 2016 con un amplio apoyo de las organizaciones de justicia ambiental, exige que los planes generales aborden la justicia ambiental mediante:

- Identificando las comunidades desfavorecidas (DAC) dentro de las áreas de planificación del Plan General;
- Reduciendo los riesgos de salud únicos o agravados en las comunidades desfavorecidas;
- Promoviendo la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones públicas; y
- Priorizando las mejoras y los programas para

and demographic vulnerabilities – as the top 25 percent of highest-scoring census tracts in the state, while a secondary method allows municipalities to identify DACs using their own methods (California Environmental Justice Alliance and Placeworks 2018). Throughout this paper, “environmental justice communities” or “EJ communities” are used to describe low-income, BIPOC communities, and are used interchangeably with the State’s definition of “disadvantaged communities” or “DACs” when referring to these communities in the context of SB1000.

The purpose of this article is to understand whether SB1000 contributed to meaningful engagement in the City of Santa Ana, which, at the time of this writing, was undergoing a general plan update. Local activists and the State criticized the update for its failure to meet SB1000 mandates. To evaluate SB1000’s impact in Santa Ana, I conceptualize “meaningful engagement” as defined by the EJM as including, but not limited to, processes that are free from discrimination and bias; that are inclusive; that allow people to speak for themselves; that respect the “right to participate as equal partners at every level of decision-making”; and that uphold “principles of informed consent” (Southwest Network for Environmental and Economic Justice 1996; Delegates to the First National People of Color Environmental Leadership Summit 1996). I draw from the EJM’s principles to conceptualize “environmental justice” as including, but not limited to, the cessation of all toxins, alongside accountability for polluters; the ethical and balanced uses of land and resources; the sacredness of Mother Earth; and the acknowledgment of harms rooted in 500 years of colonization (Delegates to the First National People of Color Environmental Leadership Summit 1996).

While SB1000 is commendable in its intent to force municipalities to plan for environmental justice, this article finds that the City of Santa Ana struggled to follow the mandate of SB1000 because of the domination of wealthier white NIMBY groups in participation processes, the politics of prioritizing development over the needs of DACs, and minimal State guidance. Community-based organizations pushed the City to adhere to environmental justice principles, but they were relegated to the periphery. Furthermore, COVID-19 challenged SB1000’s potential as a tool for meaningful engagement, with virtual forms of engagement further marginalizing DACs from planning. This article contributes to planning scholarship that critically examines community engagement and the role of EJ communities in planning. Additionally, it provides insights into how to ensure that environmental justice principles are a part

abordar las necesidades de las DAC (California Environmental Justice Alliance y Placeworks 2018, 2).

El Estado define las DAC a través de CalEnviroScreen –una herramienta de mapeo que mide las vulnerabilidades ambientales y demográficas– como el 25 por ciento de los tramos censales con mayor puntuación en el estado, mientras que un método secundario permite a los municipios identificar las DAC utilizando sus propios métodos (California Environmental Justice Alliance y Placeworks 2018). A lo largo de este documento, las “comunidades de justicia ambiental” o “comunidades EJ” se utilizan para describir a las comunidades de bajos ingresos y BIPOC, y se utilizan indistintamente con la definición del Estado de “comunidades desfavorecidas” o “DAC” al referirse a estas comunidades en el contexto de SB1000.

El propósito de este artículo es comprender si el SB1000 contribuyó a un compromiso significativo en la ciudad de Santa Ana, que, en el momento de escribir este artículo, era objeto de una actualización del plan general. Los activistas locales y el Estado criticaron la actualización por no cumplir los mandatos del SB1000. Para evaluar el impacto del SB1000 en Santa Ana, conceptualizo la “participación significativa” tal y como la define el EJM, que incluye, pero no se limita a, procesos libres de discriminación y prejuicios; que sean inclusivos; que permitan a la gente hablar por sí misma; que respeten el “derecho a participar como socios iguales en todos los niveles de toma de decisiones”; y que defiendan “los principios del consentimiento informado” (Southwest Network for Environmental and Economic Justice 1996; Delegates to the First National People of Color Environmental Leadership Summit 1996). Me baso en los principios del EJM para conceptualizar la “justicia medioambiental” como algo que incluye, entre otras cosas, el cese de todas las toxinas, junto con la responsabilidad de los contaminadores; el uso ético y equilibrado de la tierra y los recursos; el carácter sagrado de la Madre Tierra; y el reconocimiento de los daños arraigados en 500 años de colonización (Delegados de la Primera Cumbre Nacional de Liderazgo Medioambiental de la Gente de Color 1996).

Aunque el SB1000 es encomiable en su intención de obligar a los municipios a planificar en favor de la justicia ambiental, este artículo constata que la ciudad de Santa Ana tuvo dificultades para cumplir el mandato del SB1000 debido al dominio de los grupos blancos más ricos de NIMBY en los procesos de participación, a la política de dar prioridad al desarrollo sobre las necesidades de los DAC y a la mínima orientación estatal. Las organizaciones comunitarias

of engagement practices, including during periods of social distancing. This research is significant given the limited availability of studies that document COVID-19's impacts on engagement.

Literature Review

General Plans

In 1927, the California Senate authorized local planning commissions to oversee the development and adoption of general plans, also referred to as comprehensive or master plans (Morales III and Parmer 2018). Each county and city must adopt a comprehensive, long-term general plan “for the physical development of the county or city, and any land outside its boundaries which in the planning agency’s judgment bears relation to its planning” (Governor’s Office of Planning and Research 2017, 10). General plan scope is constantly evolving to conform with government priorities, and current plans include a collection of elements – land use, circulation, housing, conservation, open space, noise, safety, and environmental justice (Herman and White 2016; Governor’s Office of Planning and Research 2017). While the inclusion of environmental justice in plans through SB1000 is a paramount victory for the EJM, the varied definitions of environmental justice can complicate its implementation.

Conceptualizing Environmental Justice

Differences between how the EJM, scholars (Schlosberg 2007), and government conceptualize environmental justice has repercussions for its integration into planning practice. Scholars have understood environmental justice as multivalent and pluralistic (Edwards, Reid, and Hunter 2016) in their discussions of its dimension in terms of distribution, procedure, recognition, and capabilities (Schlosberg 2007). “Distribution” refers to the uneven siting of toxic uses and who gets impacted; “procedure” deals with issues of participation and power in making siting decisions; “recognition” refers to the “processes that construct maldistribution [...] and the status of those well-off in distributional schemes” (Schlosberg 2007, 4); and “capabilities” addresses individual and collective well-being (Edwards, Reid, and Hunter 2016). Although there is evidence of the EJM’s application of these dimensions (Schlosberg 2007), they also use more expansive definitions.

In contrast, research shows that planning has mishandled these dimensions, even though early planning in the U.S. co-emerged with public health concerns associated with urbanization and industrialization (Corburn 2004). Government adoption of environmental justice frameworks offers less radical visions of EJ; while the state does recognize environmental justice themes “such as community

presionaron a la ciudad para que se adhiriera a los principios de justicia medioambiental, pero quedaron relegadas a la periferia. Además, el COVID-19 puso en tela de juicio el potencial del SB1000 como herramienta para un compromiso significativo, y las formas virtuales de compromiso marginaron aún más a los DAC de la planificación. Este artículo contribuye a los estudios de planificación que examinan críticamente la participación de la comunidad y el rol de las comunidades EJ en la planificación. Además, aporta ideas sobre cómo garantizar que los principios de justicia ambiental formen parte de las prácticas de participación, incluso durante períodos de distanciamiento social. Esta investigación es significativa dada la escasa disponibilidad de estudios que documenten los impactos del COVID-19 en el compromiso.

Revisión de la literatura

Planes generales

En 1927, el Senado de California autorizó a las comisiones locales de planificación a supervisar el desarrollo y la adopción de planes generales, también denominados planes integrales o maestros (Morales III y Parmer 2018). Cada condado y ciudad debe adoptar un plan general integral a largo plazo “para el desarrollo físico del condado o la ciudad, y cualquier terreno fuera de sus límites que, a juicio de la agencia de planificación, guarde relación con su planificación” (Oficina de Planificación e Investigación del Gobernador 2017, 10). El alcance del plan general evoluciona constantemente para ajustarse a las prioridades del gobierno, y los planes actuales incluyen una colección de elementos: uso del suelo, circulación, vivienda, conservación, espacios abiertos, ruido, seguridad y justicia ambiental (Herman y White 2016; Oficina de Planificación e Investigación del Gobernador 2017). Si bien la inclusión de la justicia ambiental (EJ) en los planes a través del SB1000 es una victoria primordial para el EJM, las variadas definiciones de justicia ambiental pueden complicar su aplicación.

Conceptualización de la justicia ambiental

Las diferencias entre la forma en que el EJM, los académicos (Schlosberg 2007) y el gobierno conceptualizan la justicia ambiental tienen repercusiones en su integración en la práctica de la planificación. Los académicos han entendido la justicia ambiental como multivalente y pluralista (Edwards, Reid y Hunter 2016) en sus discusiones sobre su dimensión en términos de distribución, procedimiento, reconocimiento y capacidades (Schlosberg 2007). La “distribución” se refiere a la ubicación desigual de los usos tóxicos y a quiénes se ven afectados; el “procedimiento” se refiere a cuestiones de participación y poder en la toma de decisiones sobre

empowerment, citizen involvement, and economic self-sufficiency," it ignores more radical, movement-oriented approaches such as "the cessation of the production of all toxins, hazardous wastes, and radioactive materials" (Holifield 2004, 287). A multidimensional EJ framework can better deliver justice to vulnerable communities. For instance, within the U.S., we can apply the recognition dimension to understand the "racial and cultural barriers to individuals and communities getting a just distribution" (Schlosberg 2007, 5).

White Supremacy in Planning

"White space" is made by keeping out EJ communities through 1) the exclusionary effects of zoning, manifested through tools such as racial zoning, exclusionary zoning, and racial covenants and 2) its intensive and expulsive effects, manifested through the disproportionate concentration of hazardous industries in and around EJ communities (Whittemore 2017a; 2017b; Agyeman 2020; Pastor, Sadd, and Hipp 2001; Saha and Mohai 2005). Pulido (2015) discusses how white supremacy is defined by "the belief that white people are superior to people of color" and how failure of the state to adequately regulate polluters in BIPOC communities perpetuates white supremacy (812). For example, Exide operated a battery recycling plant in Vernon, CA and was aware of its environmental health harms to the surrounding EJ communities, yet it remained non-compliant with state regulations at the expense of the communities, viewing them as racially expendable (Pulido 2015).

However, planning decisions do not have to be explicitly racist to contribute to environmental injustices. Long-standing patterns of industrial development can explain the contemporary disproportionate exposures faced by EJ communities (Boone and Modarres 1999; Pulido 2000). The health of these communities becomes compromised regardless of zoning's direct or indirect influences, resulting in "riskscapes" – places in the U.S. that lack the structures, systems, and resources that support healthy outcomes (S. Wilson, Hutson, and Mujahid 2008).

While zoning causes harm by degrading property values and increasing the risk of hazardous exposures for EJ communities (Whittemore 2017a), it can also be a tool for justice. Racial zoning, or racially biased zoning decisions, can be reversed through zoning itself, but it requires the victims to hold decision-making power (Whittemore 2017a). Similarly, community influence over comprehensive plans can advance environmental justice (C. A. Arnold 2000). Yet if EJ communities are unorganized, they may be unable to leverage planning in their favor. Instead, creating

la ubicación; el "reconocimiento" se refiere a los "procesos que construyen la mala distribución [...] y el estatus de los acomodados en los esquemas de distribución" (Schlosberg 2007, 4); y las "capacidades" abordan el bienestar individual y colectivo (Edwards, Reid y Hunter 2016). Aunque hay pruebas de la aplicación de estas dimensiones por parte del EJM (Schlosberg 2007), también utilizan definiciones más amplias.

Por el contrario, las investigaciones demuestran que la planificación ha manejado mal estas dimensiones, a pesar de que la primera planificación en EE.UU. surgió junto con las preocupaciones de salud pública asociadas a la urbanización y la industrialización (Corburn 2004). La adopción gubernamental de marcos de justicia ambiental ofrece visiones menos radicales de la EJ; aunque el Estado reconoce temas de justicia ambiental "como el empoderamiento de la comunidad, la participación de los ciudadanos y la autosuficiencia económica", ignora enfoques más radicales, orientados al movimiento, como "el cese de la producción de todas las toxinas, los residuos peligrosos y los materiales radiactivos" (Holifield 2004, 287). Un marco multidimensional de la EJ puede hacer llegar mejor la justicia a las comunidades vulnerables. Por ejemplo, en Estados Unidos, podemos aplicar la dimensión del reconocimiento para comprender las "barreras raciales y culturales que impiden a los individuos y a las comunidades obtener una distribución justa" (Schlosberg 2007, 5).

Supremacía blanca en la planificación

"El espacio blanco" se hace manteniendo fuera a las comunidades EJ a través de 1) los efectos excluyentes de la zonificación, que se manifiestan a través de herramientas como la zonificación racial, la zonificación excluyente y los pactos raciales y 2) sus efectos intensivos y expulsivos, que se manifiestan a través de la concentración desproporcionada de industrias peligrosas en las comunidades EJ y sus alrededores (Whittemore 2017a; 2017b; Agyeman 2020; Pastor, Sadd, y Hipp 2001; Saha y Mohai 2005). Pulido (2015) analiza cómo la supremacía blanca se define por "la creencia de que la gente blanca es superior a la gente de color" y cómo el hecho de que el Estado no regule adecuadamente a los contaminadores en las comunidades BIPOC perpetúa la supremacía blanca (812). Por ejemplo, Exide operaba una planta de reciclaje de baterías en Vernon, California, y era consciente de sus daños a la salud ambiental de las comunidades EJ circundantes, sin embargo, siguió sin cumplir con las regulaciones estatales a expensas de las comunidades, considerándolas racialmente prescindibles (Pulido 2015).

baseline standards for siting can indeed protect the most vulnerable (Pastor, Sadd, and Hipp 2001). Planning's ability to correct past harms will be limited if it does not address white supremacy, and the inclusion of white affluence assessments in comprehensive plans can be a step forward. This includes a shift in the planning perspective from pathologizing BIPOC and poor communities to one that interrogates the legacy of state-facilitated white material advantage while actively reducing or reversing "patterns of disadvantage" (Goetz, Williams, and Damiano 2020, 148). More importantly, policy and planning should move away from an emphasis on "integrating people of color into White neighborhoods," and more attention should be given to building capacity and power within EJ communities (Goetz, Williams, and Damiano 2020, 151).

Barriers to Equitable Participation

Participation in planning is often time-constrained, with little time for deliberation before decisions are made (Maantay 2002). Additionally, by virtue of their design, public participation processes exacerbate NIMBYism because communities react to planning proposals rather than plan proactively (Maantay 2002). NIMBYism, which stands for Not-In-My-Backyard, is the process of communities mobilizing to prevent the siting of objectionable uses, or to remove existing uses, in their communities (Maantay 2002), and has also been a tool to protect white space (Goetz, Williams, and Damiano 2020). Planners design and facilitate participation, and so they hold power in framing issues and providing information. Environmental justice is hindered when issue framing is limited in participation design (Clark 2018), which happens with regularity given many planners' limited understanding of public health and equity (Mendez 2015). Issue problematization is often "market-driven," seeking to maximize the economic benefits of land for owners without considering the health and well-being of surrounding communities (Maantay 2002). Marginalized communities are disempowered through participation that follows institutional norms, such as the technical nature of meetings and the use of jargon (Clark 2018; T. Arnold 2007). Planners also struggle to properly engage communities, as they often lack the proper training (Geekiyana, Fernando, and Keraminiyage 2020), and they fail to connect with communities if they belong to different racial, ethnic, and economic groups (Loukaitou-Sideris and Mukhija 2020). While institutional reforms increasingly recognize the importance of public participation (Salkin 2004; Jorden and Hentrich 2003), research shows that marginalized communities must also constitute the public that is referred to (Maantay 2002; Salkin 2004).

Sin embargo, las decisiones de planificación no tienen que ser explícitamente racistas para contribuir a las injusticias medioambientales. Las pautas de desarrollo industrial de larga duración pueden explicar la desproporcionada exposición actual a la que se enfrentan las comunidades EJ (Boone y Modarres 1999; Pulido 2000). La salud de estas comunidades se ve comprometida con independencia de las influencias directas o indirectas de la zonificación, lo que da lugar a "paisajes de riesgo", es decir, lugares de EE.UU. que carecen de las estructuras, los sistemas y los recursos que favorecen los resultados saludables (S. Wilson, Hutson y Mujahid 2008).

Aunque la zonificación causa daños al degradar el valor de la propiedad y aumentar el riesgo de exposiciones peligrosas para las comunidades EJ (Whittemore 2017a), también puede ser una herramienta para la justicia. La zonificación racial, o las decisiones de zonificación con sesgo racial, pueden revertirse a través de la propia zonificación, pero requiere que las víctimas tengan poder de decisión (Whittemore 2017a). Del mismo modo, la influencia de la comunidad sobre los planes integrales puede hacer avanzar la justicia ambiental (C. A. Arnold 2000). Sin embargo, si las comunidades de justicia ambiental no están organizadas, es posible que no puedan aprovechar la planificación a su favor. En cambio, la creación de normas de referencia para el emplazamiento puede proteger a los más vulnerables (Pastor, Sadd y Hipp 2001). La capacidad de la planificación para corregir los daños del pasado será limitada si no aborda la supremacía blanca, y la inclusión de evaluaciones de la afluencia de blancos en los planes integrales puede ser un paso adelante. Esto incluye un cambio en la perspectiva de la planificación, que pase de patologizar a los BIPOC y a las comunidades pobres a una que interroge el legado de la ventaja material de los blancos facilitada por el Estado, al tiempo que reduce o invierte activamente los "patrones de desventaja" (Goetz, Williams y Damiano 2020, 148). Y lo que es más importante, la política y la planificación deberían dejar de hacer hincapié en la "integración de la gente de color en los barrios blancos", y debería prestarse más atención a la creación de capacidad y poder dentro de las comunidades EJ (Goetz, Williams y Damiano 2020, 151).

Obstáculos a la participación equitativa

La participación en la planificación suele estar limitada por el tiempo, con una corta duración para deliberar antes de tomar las decisiones (Maantay 2002). Además, en virtud de su diseño, los procesos de participación pública exacerbaban el NIMBYismo porque las comunidades reaccionan a las propuestas de planificación en lugar de planificar proactivamente

Partnerships for Equitable Planning

Partnerships between community-based environmental justice organizations (CBOs) and governments can increase equitable participation and outcomes (Mendez 2015; 2020). That said, partnerships require a genuine commitment to equitable participation, which can only happen when planners value community expertise and assets, and when they facilitate constructive dialogue when community priorities clash with those of industry (DeGregory et al. 2016). Moreover, participation is most effective in a context that encourages change and has the buy-in of policymakers (Kramer et al. 2010). Many CBOs are well-positioned to support planners because they possess an understanding of community needs and approach community engagement through environmental justice principles (S. M. Wilson, Heaney, and Wilson 2010). CBOs can serve as a bridge between governments and residents, which is valuable for residents with less political capital (Mullenbach et al. 2019) or those who have been marginalized by planning in the past (S. M. Wilson, Heaney, and Wilson 2010). Residents who participate in CBO leadership development are also better equipped with the skills and confidence to effectively participate in planning (Francis and Firestone 2011).

CBO-government partnerships are beneficial, but CBOs face capacity challenges of their own, such as funding, that can impact partnerships (Geekiyange, Fernando, and Keraminiyage 2020). Additionally, CBOs, especially those working at the grassroots level, often believe that residents must speak for themselves in planning and that the role of organizations is to facilitate these interactions (Francis and Firestone 2011). Nevertheless, CBOs struggle with becoming gatekeepers, instead pushing impacted residents to the periphery when engaging in elite forms of participation (Francis and Firestone 2011). Like government actors, CBOs must continue to be self-critical to ensure direct resident participation.

Methodology

This article seeks to understand whether SB1000 contributed to meaningful engagement in the City of Santa Ana and how COVID-19 impacted SB1000's implementation. Additionally, it aims to offer guidance for meaningful engagement based on the findings of the research questions. To explore my questions, public planning documents were inductively coded using the qualitative data analysis software Taguette. The public documents were accessed online and included state and local government documents, media articles, community advocate public comment letters, tool kits, and the Santa Ana general plan. The criteria for document inclusion were based

(Maantay 2002). El NIMBYism, que significa "Not-In-My-Backyard" (no en mi patio trasero), es el proceso de movilización de las comunidades para impedir el emplazamiento de usos objetables, o para eliminar los usos existentes, en sus comunidades (Maantay 2002), y también ha sido una herramienta para proteger el espacio blanco (Goetz, Williams y Damiano 2020). Los planificadores diseñan y facilitan la participación, por lo que tienen poder a la hora de enmarcar las cuestiones y proporcionar información. La justicia ambiental se ve obstaculizada cuando el encuadre de los temas es limitado en el diseño de la participación (Clark 2018), lo que sucede con regularidad dada la limitada comprensión de muchos planificadores sobre la salud pública y la equidad (Méndez 2015). La problematización de las cuestiones suele estar "orientada al mercado", buscando maximizar los beneficios económicos de la tierra para los propietarios sin tener en cuenta la salud y el bienestar de las comunidades circundantes (Maantay 2002). Las comunidades marginadas están desprovistas de poder a través de la participación que sigue las normas institucionales, como la naturaleza técnica de las reuniones y el uso de la jerga (Clark 2018; T. Arnold 2007). Los planificadores también luchan por involucrar adecuadamente a las comunidades, ya que a menudo carecen de la formación adecuada (Geekiyange, Fernando y Keraminiyage 2020), y no consiguen conectar con las comunidades si pertenecen a grupos raciales, étnicos y económicos diferentes (Loukaitou-Sideris y Mukhija 2020). Aunque las reformas institucionales reconocen cada vez más la importancia de la participación del público (Salkin 2004; Jorden y Hentrich 2003), las investigaciones demuestran que las comunidades marginadas también deben constituir el público al que se hace referencia (Maantay 2002; Salkin 2004).

Asociaciones para una planificación equitativa

Las asociaciones entre las organizaciones de justicia ambiental (CBO) de base comunitaria y los gobiernos pueden aumentar la participación y los resultados equitativos (Méndez 2015; 2020). Dicho esto, las asociaciones requieren un compromiso genuino con la participación equitativa, que solo puede darse en el momento en que los planificadores valoran la experiencia y los activos de la comunidad, y cuando facilitan un diálogo constructivo, en el instante en que las prioridades de la comunidad chocan con las de la industria (DeGregory et al. 2016). Además, la participación es más eficaz en un contexto que fomenta el cambio y cuenta con la aceptación de los responsables políticos (Kramer et al. 2010). Muchas organizaciones comunitarias están bien posicionadas para apoyar a los planificadores, ya que conocen las necesidades de la comunidad y abordan la participación comunitaria a través de los principios

on mention of the Santa Ana general plan update or SB1000 implementation. The document review was conducted from April to May 2021. Additionally, 14 interviews were conducted with stakeholders in Santa Ana, including seven community-based organization (CBO) representatives; one elected official; one planning commissioner; two planning staff; and three members of the General Plan Advisory Group, an appointed committee of developers, commissioners, and representatives from non-profit organizations. Interviewees were selected because of their involvement with the general plan update. One interview protocol was used for CBO representatives and members of the General Plan Advisory Group, who were broadly categorized as “community advocates.” A second, separate protocol was used for city planners, elected officials, and planning commissioners, who were categorized as “government stakeholders.” These different question sets were intended to get an understanding of external and internal relationships with city governance. The questions for community advocates focused on their community work and how they engaged with the general plan to address community concerns, while the questions for government stakeholders focused on approaches to community engagement and goals for fulfilling SB1000. Interviews were conducted from May to July 2021 over Zoom and were recorded and transcribed. The inductive codes from the document review were used to deductively code the interview transcripts. I followed the method of analysis described by Auerbach and Silverstein (2003) to formulate repeating ideas, themes, theoretical constructs, and finally a theoretical narrative.

Background on Santa Ana, CA

Santa Ana, CA was selected as the case study for this paper because the City was undertaking a general plan update, which was critiqued by the State and local activists for its failure to meet SB1000 requirements. Santa Ana, the county seat of Orange County, has a population of nearly 333,000 residents. Its residents have a much lower median household income (\$66,145) than the county (\$90,234) and a much higher population density (12,163 versus 3,996 people per square mile). Finally, 43.3% of Santa Ana’s residents are foreign-born and 76.8% of its residents identify as Latinx, compared to the county’s 30.1% and 34.1%, respectively (U.S. Census 2019).

Figure 1 shows CalEnviroScreen 4.0 (CES) scores in Orange County, with the City of Santa Ana outlined in black. The California Office of Environmental Health Hazard Assessment (OEHHA) developed CES to compare the cumulative impacts of socioeconomic vulnerability and exposure to environmental health hazards by census tract (a proxy for neighborhood).

de justicia ambiental (S. M. Wilson, Heaney y Wilson 2010). Las CBO pueden servir de puente entre los gobiernos y los residentes, lo cual es valioso para los residentes con menos capital político (Mullenbach et al. 2019) o para aquellos que han sido marginados por la planificación en el pasado (S. M. Wilson, Heaney y Wilson 2010). Los residentes que participan en el desarrollo del liderazgo de las CBO también están mejor equipados con las habilidades y la confianza para participar efectivamente en la planificación (Francis y Firestone 2011).

Las asociaciones entre las CBO y el gobierno son beneficiosas, pero las CBO enfrentan sus propios desafíos de capacidad, como la financiación, que pueden afectar las asociaciones (Geekiyanage, Fernando y Keraminiyage 2020). Además, las CBO, especialmente aquellas que trabajan desde abajo, a menudo creen que los residentes deben hablar por sí mismos en la planificación y que el papel de las organizaciones es facilitar estas interacciones (Francis y Firestone 2011). Sin embargo, las CBO luchan por convertirse en guardianes y, en cambio, empujan a los residentes afectados a la periferia cuando participan en formas de participación de élite (Francis y Firestone 2011). Al igual que los actores gubernamentales, las organizaciones comunitarias deben seguir siendo autocríticas para garantizar la participación directa de los residentes.

Metodología

Este artículo pretende comprender si el SB1000 contribuyó a un compromiso significativo en la ciudad de Santa Ana y cómo el COVID-19 impactó en la implementación del SB1000. Además, pretende ofrecer una guía para el compromiso significativo basada en los resultados de las preguntas de la investigación. Para explorar mis preguntas, los documentos públicos de planificación fueron codificados inductivamente utilizando el software de análisis de datos cualitativos Taguette. Se accedió a los documentos públicos en línea y se incluyeron documentos del gobierno estatal y local, artículos de los medios de comunicación, cartas de comentarios públicos de defensores de la comunidad, kits de herramientas y el plan general de Santa Ana. Los criterios para la inclusión de documentos se basaron en la mención de la actualización del plan general de Santa Ana o la aplicación del SB1000. La revisión de documentos se llevó a cabo de abril a mayo de 2021. Además, se realizaron 14 entrevistas con las partes interesadas en Santa Ana, incluyendo siete representantes de organizaciones de base comunitaria (CBO); un funcionario electo; un comisionado de planificación; dos empleados de planificación; y tres miembros del Grupo Asesor del Plan General, un comité designado de desarrolladores, comisionados

In Figure 1, the redder the tract, the higher the tract scores in terms of both social vulnerability and pollution exposure. OEHHA made CES into a publicly available interactive map, allowing residents to engage with the data and understand how their neighborhoods compare to others. Disadvantaged Communities (DACs) are defined as the census tracts with the top 25% CES scores statewide. Santa Ana has 23 DACs, comprising over one-third of all census tracts in the city (Masri et al. 2021; City of Santa Ana 2021).

While CES includes a wide range of types of environmental pollution data, it does not account for all data that is of interest to environmental justice advocates in Santa Ana. Community-academic researchers in Santa Ana working to address community concerns have collected more nuanced data, such as information on soil lead concentrations

y representantes de organizaciones sin fines de lucro. Los entrevistados fueron seleccionados por su participación en la actualización del plan general. Se utilizó un protocolo de entrevista para los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro y los miembros del Grupo Asesor del Plan General, que se clasificaron en términos generales como “defensores de la comunidad”. Se utilizó un segundo protocolo separado para los planificadores de la ciudad, los funcionarios elegidos y los comisionados de planificación, que fueron categorizados como “partes interesadas del gobierno”. Estos conjuntos de preguntas diferentes tenían como objetivo comprender las relaciones externas e internas con el gobierno de la ciudad. Las preguntas para los defensores de la comunidad se centraron en su trabajo comunitario y en cómo se comprometieron con el plan general para abordar las preocupaciones

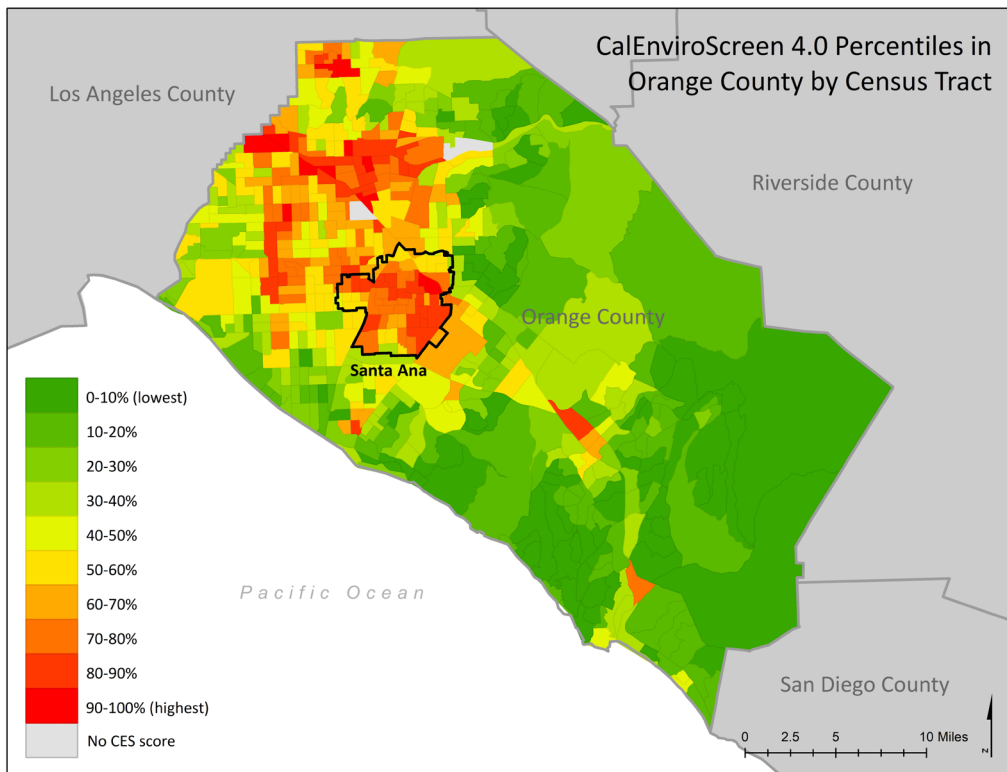


Figure 1. CalEnviroScreen 4.0 Percentiles in Orange County by Census Tract (created by Madeline Wander using CalEnviroScreen 4.0 data from the California Office of Environmental Health Hazard Assessment). Note: The higher the percentile, the worse off the tract is in terms of cumulative impact of socioeconomic vulnerability and exposure to environmental health hazards.

Figura 1. Porcentajes de CalEnviroScreen 4.0 en el Condado de Orange por tramo censal (creado por Madeline Wander utilizando datos de CalEnviroScreen 4.0 de la Oficina de Evaluación de Peligros para la Salud Ambiental de California). Nota: Cuanto más alto es el porcentaje, peor es la situación del tramo en términos del impacto acumulado de la vulnerabilidad socioeconómica y la exposición a los peligros ambientales para la salud.

(Masri et al. 2020). A separate community-academic partnership measured air quality in the Madison Park community, which is adjacent to 42 industries (Biggs 2021). CES does not measure open space percentage, which is an environmental justice issue for residents, as the city's open space percentage is at 4% (Nagami 2020).

Santa Ana's contemporary environmental injustices are rooted in historical planning decisions. Specifically, the city's Mexican and Mexican American residents faced racial residential segregation in the early 20th century; they were confined to neighborhoods like Delhi in the southeastern part of the city, which is now one of the 23 DACs (Cabrera 2020). Indeed, the City has known about these types of environmental justice issues for decades. Forty years ago, the last time the City pursued a general plan update, it commissioned a report that found "neighborhoods on the east side [...] lacked buffering between industrial and residential areas – problems described at the time as 'industrial/residential incompatibility'" (Cabrera 2020). Environmental justice issues in Santa Ana also intersect with development pressures that threaten to displace EJ communities as development drives up housing prices and leads to gentrification. Developer money influences local politics, and evidence shows that City councilmembers approved developments despite conflicts of interest (Beard and Sarmiento 2014). EJ communities and their allies have sought institutional reforms to curb industry's influence. For instance, the City's Sunshine Ordinance requires meetings between developers and the community, as well as publicly accessible campaign finance disclosures (Voice of OC 2012). Additionally, the City switched to district-based elections because Santa Ana's at-large system of electing councilmembers was defined by racially polarized voting and disenfranchised Asian American and Pacific Islander voters, most of whom reside on the West Side and make up 11% of the population (Custodio 2018). In a city where, over a period of five years, elected officials approved 100% of developments despite community opposition (Beard and Sarmiento 2014), district elections may create opportunities to pursue equitable planning.

SB1000 and Santa Ana

After SB1000 went into effect, Santa Ana tried to integrate environmental justice into the other elements of the general plan rather than as a standalone element – the two options available to City's adhering to SB1000. Santa Ana's general plan update began in 2015 and was adopted in 2022. The following sections explore the evolution of the City's general plan update by tracing the early stages, when SB1000 went into effect, the period when the COVID-19 pandemic

de la comunidad, mientras que las preguntas para las partes interesadas del gobierno se centraron en los enfoques de la participación de la comunidad y los objetivos para cumplir con el SB1000. Las entrevistas se realizaron de mayo a julio de 2021 a través de Zoom y fueron grabadas y transcritas. Los códigos inductivos de la revisión de documentos se utilizaron para codificar deductivamente las transcripciones de las entrevistas. Seguí el método de análisis descrito por Auerbach y Silverstein (2003) para formular ideas repetitivas, temas, construcciones teóricas y, finalmente, una narrativa teórica.

Antecedentes de Santa Ana, CA

Santa Ana, CA, fue seleccionada como caso de estudio para este documento porque la ciudad estaba llevando a cabo una actualización del plan general, que fue criticada por el Estado y los activistas locales por su incumplimiento de los requisitos del SB1000. Santa Ana, sede del condado de Orange, tiene una población de casi 333.000 habitantes. Sus residentes tienen una renta media por hogar mucho más baja (66.145 dólares) que la del condado (90.234 dólares) y una densidad de población mucho mayor (12.163 frente a 3.996 personas por milla cuadrada). Por último, el 43,3% de los residentes de Santa Ana son nacidos en el extranjero y el 76,8% de sus residentes se identifican como Latinx, en comparación con el 30,1% y el 34,1% del condado, respectivamente (U.S. Census 2019).

La Figura 1 muestra las puntuaciones de CalEnviroScreen 4.0 (CES) en el condado de Orange, con la ciudad de Santa Ana delineada en negro. La Oficina de Evaluación de Peligros para la Salud Ambiental de California (OEHHA) desarrolló la CES para comparar los impactos acumulados de la vulnerabilidad socioeconómica y la exposición a los peligros para la salud ambiental por tramo censal (un sustituto del vecindario). En la figura 1, cuanto más roja es la zona, más alta es la puntuación de la zona en términos de vulnerabilidad social y exposición a la contaminación. La OEHHA ha convertido el CES en un mapa interactivo de acceso público, lo que permite a los residentes utilizar los datos y comprender cómo se comparan sus barrios con los demás. Las Comunidades Desfavorecidas (DAC) se definen como los tramos censales con el 25% más alto de las puntuaciones CES en todo el estado. Santa Ana tiene 23 DAC, que comprenden más de un tercio de todos los tramos censales de la ciudad (Masri et al. 2021; Ciudad de Santa Ana 2021).

El CES incluye una amplia gama de tipos de datos de contaminación ambiental, pero no da cuenta de todos los datos que son de interés para los defensores de la justicia ambiental en Santa Ana. Los investigadores

hit, and when community advocates and the State challenged the City for its lack of compliance with SB1000.

The Early General Plan

Santa Ana's 2014 strategic plan called for a general plan update. The strategic plan included guiding principles of "collaboration" and "equity" that appear to hint at procedural and distributional forms of justice, yet the City's definitions fall short. Collaboration was defined as processes that "actively engage and include all community stakeholders" and equity as "equal and fair opportunity in the access and allocation of community resources" (City of Santa Ana 2014, 10). However, by opting for "equal and fair opportunity," the City treated all residents as fundamentally the same, ignoring the legacy of unevenly distributed harms as well as risking the domination of participation processes by wealthier and politically connected residents (Loukaitou-Sideris and Mukhija 2020; Maantay 2002; Salkin 2004). Indeed, an interviewee described the decades-long dominance of wealthier white homeowners in planning, recalling the comments at the initial general plan community meetings as being skewed toward protecting the interests of middle-class homeowners: "We don't want those renters ruining our neighborhoods because they've already ruined other parts of the city and it's going to make my neighborhood bad."

SB1000 Goes into Effect

The passage of SB1000 in 2016 mandated the inclusion of environmental justice in general plan development statewide. Prior to this, the State developed guidelines in 2001 for the voluntary inclusion of environmental justice in city and county plans (Morales III and Parmer 2018), and cities began to include environmental justice elements as early as 2011 (City of National City 2021). Despite these trends, Santa Ana's general plan participation processes failed to include the needs of EJ communities and created outlets where groups continued to protect the exclusivity of white spaces (Goetz, Williams, and Damiano 2020; Saha and Mohai 2005; Whittemore 2017a). Planning staff distilled the input from early general plan meetings for stakeholders like the General Plan Advisory Group (GPAG), the body responsible for providing input on draft policies (City of Santa Ana 2016). Environmental justice is completely missing from the goals and policies reviewed by the GPAG, and it appears as though it was not on the radar of City staff who were facilitating the process despite resident concerns over soil lead toxicity and air pollution (City of Santa Ana 2018; Cabrera 2017). The GPAG itself was driven by the City, with one informant recalling how it "set the agenda [...] and the direction." Moreover, the GPAG alienated residents,

comunitarios-académicos de Santa Ana que trabajan para abordar las preocupaciones de la comunidad han recopilado datos más matizados, como la información sobre las concentraciones de plomo en el suelo (Masri et al. 2020). Otra asociación comunitaria-académica midió la calidad del aire en la comunidad de Madison Park, que es adyacente a 42 industrias (Biggs 2021). El CES no mide el porcentaje de espacio abierto, que es una cuestión de justicia ambiental para los residentes, ya que el porcentaje de espacio abierto de la ciudad es del 4% (Nagami 2020).

Las injusticias medioambientales contemporáneas de Santa Ana tienen su origen en decisiones históricas de planificación. Específicamente, los residentes mexicanos y mexicano-americanos de la ciudad enfrentaron la segregación residencial racial a principios del siglo XX; fueron confinados a barrios como Delhi en la parte sureste de la ciudad, que ahora es uno de los 23 DAC (Cabrera 2020). De hecho, la ciudad conoce este tipo de problemas de justicia ambiental desde hace décadas. Hace cuarenta años, la última vez que la ciudad llevó a cabo una actualización del plan general, encargó un informe en el que se constataba que "los barrios del lado este [...] carecían de amortiguación entre las zonas industriales y las residenciales, problemas que se describieron en su momento como "incompatibilidad industrial/residencial"" (Cabrera 2020).

Los problemas de justicia ambiental en Santa Ana también se entrecruzan con las presiones de desarrollo que amenazan con desplazar a las comunidades EJ, ya que el desarrollo aumenta los precios de la vivienda y conduce a la gentrificación. El dinero de los promotores influye en la política local, y las pruebas demuestran que los concejales aprobaron proyectos a pesar de los conflictos de intereses (Beard y Sarmiento, 2014). Las comunidades EJ y sus aliados han buscado reformas institucionales para frenar la influencia de la industria. Por ejemplo, la ordenanza Sunshine de la ciudad exige que se celebren reuniones entre los promotores y la comunidad, así como que se hagan públicas las declaraciones de financiación de las campañas (Voice of OC 2012). Además, la ciudad cambió a elecciones basadas en distritos porque el sistema de elección de concejales de Santa Ana se definía por una votación racialmente polarizada y privaba de derechos a los votantes asiáticos americanos y de las islas del Pacífico, la mayoría de los cuales residen en el lado oeste y representan el 11% de la población (Custodio 2018). En una ciudad en la que, durante un período de cinco años, los funcionarios electos aprobaron el 100% de los desarrollos a pesar de la oposición de la comunidad (Beard y Sarmiento 2014), las elecciones de distrito pueden crear oportunidades para buscar

particularly those who could attend its meetings but were not allowed to speak. Up to this point, the City's general plan processes conformed to standard planning practices of omitting public health and equity considerations (Corburn 2004).

COVID-19 and SB1000

The City aimed for a late 2020 general plan adoption, but by March 2020, the COVID-19 pandemic had shifted engagement online. DACs were the hardest hit by COVID-19, with Santa Ana residents experiencing “more than 17 percent of Covid deaths countywide, despite having [...] about 10 percent of the county population” (Gerda 2021). Virtual engagement further disenfranchised DACs from parts of the general plan update because the hardware and connectivity required to engage were inaccessible. As one informant described, “we know that we lost segments of our community, the elderly [...] the Spanish monolingual speakers who, as it was, was difficult [...] to get them to attend an in-person meeting.”

Despite these impacts, the City remained committed to its target adoption date. This prompted environmental justice advocates to ask the City to comply with SB1000 by including environmental justice in the plan and allowing the public to engage (City of Santa Ana 2020a). As a response, the City promoted SB1000 engagement, but its target adoption date meant environmental justice engagement would be restricted to six months at most, during a period of physical distancing. Interviews with City officials illustrate the struggle of balancing community demands with internal priorities, especially for the planning director and councilmembers. For instance, in a television interview, former Councilmember Jose Solorio expressed his support for the adoption of the general plan despite advocate concerns over the pandemic and the plan's lack of policies to address the soil lead crisis, among other environmental justice issues. Solorio responded with the following: “I recommend to the parents [...] to speak with their children and tell them not to eat paint. Take care to not touch dirt next to refineries, or industrial sites, or gas stations” (Univision 2020).

Solorio's comment illustrates the City's disregard for residents living in DACs and planning's failure to comprehensively address environmental justice issues. This was incomprehensible to one informant, who wondered how the City could continue to sanction toxic uses without safeguards such as “making sure [...] there was [...] a certain distance between the residential area and [...] the schools.” That the communities impacted by toxic soil lead levels were racially expendable to the City was an act of white supremacy (Pulido 2015). It mattered little that the

una planificación equitativa.

El SB1000 y Santa Ana

Después de que el SB1000 entró en vigor, Santa Ana trató de integrar la justicia ambiental en los otros elementos del plan general en lugar de plantearse como un elemento independiente, las dos opciones disponibles para las ciudades que se adhieren al SB1000. La actualización del plan general de Santa Ana comenzó en 2015 y se adoptó en 2022. Las siguientes secciones exploran la evolución de la actualización del plan general de la ciudad trazando las primeras etapas, el momento en el cual el SB1000 entró en vigor, el período en que la pandemia del COVID-19 golpeó, y cuando los defensores de la comunidad y el Estado desafiaron a la ciudad por su falta de cumplimiento de SB1000.

El primer plan general

El plan estratégico de Santa Ana de 2014 pedía una actualización del plan general. El plan estratégico incluía principios rectores de “colaboración” y “equidad” que parecen insinuar formas de justicia procesal y distributiva, aunque las definiciones de la ciudad se quedan cortas. La colaboración se definió como procesos que “involucran e incluyen activamente a todas las partes interesadas de la comunidad” y la equidad como “una oportunidad igual y justa en el acceso y la asignación de los recursos de la comunidad” (Ciudad de Santa Ana 2014, 10). Sin embargo, al optar por la “igualdad de oportunidades”, la ciudad trató a todos los residentes como fundamentalmente iguales, ignorando el legado de daños distribuidos de forma desigual, así como arriesgándose a que los residentes más ricos y con conexiones políticas dominaran los procesos de participación (Loukaitou-Sideris y Mukhija 2020; Maantay 2002; Salkin 2004). De hecho, un entrevistado describió el predominio durante décadas de los propietarios blancos más ricos en la planificación, recordando que los comentarios en las reuniones comunitarias iniciales del plan general estaban sesgados hacia la protección de los intereses de los propietarios de clase media: “No queremos que esos inquilinos arruinen nuestros barrios porque ya han arruinado otras partes de la ciudad y eso va a empeorar mi barrio”.

La ley SB1000 entra en vigor

La aprobación de la ley SB1000 en 2016 ordenó la inclusión de la justicia ambiental en el desarrollo del plan general en todo el estado. Antes de esto, el Estado desarrolló directrices en 2001 para la inclusión voluntaria de la justicia ambiental en los planes de la ciudad y el condado (Morales III y Parmer 2018), y las ciudades comenzaron a incluir elementos de justicia ambiental ya en 2011 (Ciudad de National City 2021). A pesar de estas tendencias, los procesos

City Council became majority Latinx in 2006 and was majority Latinx at the time of the general plan update (Nagourney and Medina 2016). Latinx power in Santa Ana, unlike in other places where BIPOC have taken power (Whittemore 2017a), has not led to restorative planning. In fact, the City has historically prioritized developer interests over the needs of vulnerable residents and continues to do so, despite a majority Latinx council (González et al. 2012; Beard and Sarmiento 2014).

CBO Push Back: Plan del Pueblo

Amid the City's failure to respond to residents' concerns, CBOs mobilized for environmental justice inclusion in the general plan. Rise Up Willowick, Madison Park Neighborhood Association and its affiliated G.R.E.E.N. (Getting Residents Engaged in Empowering Neighborhoods) initiative, The Kennedy Commission, Orange County Environmental Justice, and Santa Ana Active Streets (SAAS) formed the Plan del Pueblo (The People's Plan) coalition to force a delay in the adoption of the plan update until a future time when the worst impacts of COVID-19 would subside. The California Department of Justice (DOJ) legitimized the coalition's demands when it wrote to the City expressing concerns about the lack of specificity in its draft environmental justice policies, seeking adoption despite the onset of COVID-19, and disregard for "one of the basic purposes of SB 1000 [...] to provide environmental justice communities with a meaningful opportunity to engage in government decisions that affect them" (Garcia 2020, 8). The City responded with assurances that its "outreach [...] met and exceeded the standards set by SB1000" (Thai 2020, 7).

The City's response to the DOJ is commendable because it makes a case for proceeding with its target adoption without making major modifications, but it is filled with inconsistencies that further call into question the City's intentions. According to the City, SB1000 guidelines were considered during the creation of the 2014 5-Year Strategic Plan (Thai 2020). As demonstrated previously, the initial general plan framing lacked environmental justice considerations. Moreover, the City argued that the 100 Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act events, during which it handed out information on the general plan and environmental justice to 60,000 residents, constituted meaningful engagement (Thai 2020). One interviewee shared how doing engagement at these events was not appropriate considering that people attending were primarily focused on basic survival: "That's not the place where you do community engagement. You're not going to get the responses that you need."

de participación del plan general de Santa Ana no incluyeron las necesidades de las comunidades de justicia ambiental y crearon salidas en las que los grupos continuaron protegiendo la exclusividad de los espacios blancos (Goetz, Williams y Damiano 2020; Saha y Mohai 2005; Whittemore 2017a). El personal de planificación destiló las aportaciones de las primeras reuniones del plan general para las partes interesadas, como el Grupo Asesor del Plan General (GPAG), el organismo responsable de proporcionar información sobre los proyectos de políticas (Ciudad de Santa Ana 2016). La justicia ambiental está completamente ausente de las metas y políticas revisadas por el GPAG, y parece que no estaba en el radar del personal de la Ciudad que facilitaba el proceso a pesar de las preocupaciones de los residentes sobre la toxicidad del plomo del suelo y la contaminación del aire (Ciudad de Santa Ana 2018; Cabrera 2017). El propio GPAG fue impulsado por la Ciudad, con un informante recordando cómo "estableció la agenda [...] y la dirección." Además, el GPAG alienó a los residentes, especialmente a aquellos que podían asistir a sus reuniones pero no se les permitía hablar. Hasta ese momento, los procesos del plan general de la ciudad se ajustaban a las prácticas de planificación habituales de omitir las consideraciones de salud pública y equidad (Corburn 2004).

COVID-19 y SB1000

La ciudad se propuso adoptar el plan general a finales de 2020, pero en marzo de ese mismo año, la pandemia de COVID-19 había desplazado el compromiso en línea. Los DAC fueron los más afectados por el COVID-19, y los residentes de Santa Ana sufrieron "más del 17% de las muertes por Covid en todo el condado, a pesar de tener [...] alrededor del 10% de la población del condado" (Gerda 2021). La participación virtual privó aún más a los DAC de partes de la actualización del plan general porque el hardware y la conectividad necesarios para participar eran inaccesibles. Como describió un informante, "sabemos que hemos perdido segmentos de nuestra comunidad, los ancianos [...] los hablantes monolingües de español que, tal como estaba, era difícil [...] conseguir que asistieran a una reunión en persona".

A pesar de estos impactos, la ciudad siguió comprometida con su fecha de adopción. Esto hizo que los defensores de la justicia ambiental pidieran a la ciudad que cumpliera con el SB1000 incluyendo la justicia ambiental en el plan y permitiendo la participación del público (Ciudad de Santa Ana 2020a). Como respuesta, la ciudad promovió la participación en el SB1000, pero su fecha de adopción prevista significaba que la participación de la justicia ambiental se limitaría a seis meses como máximo, durante un período de distanciamiento físico. Las

As demonstrated above, the City's SB1000 engagement failed to adequately engage EJ communities in the general plan development. In addition, white homeowners had an opportunity to provide robust input for the general plan from its conception. The City's responses can be understood as creating a regulatory environment "constituted by the racial formation" (Pulido 2015, 810) where environmental justice communities are not given the same treatment as white homeowners. Furthermore, the City's rebuttals demonstrate its reluctance to include environmental justice in the general plan.

General Plan Postponement

Plan del Pueblo ultimately secured a postponement by mobilizing residents to oppose adoption of the plan update (City of Santa Ana 2020b). Since the postponement, the City made efforts to listen to environmental justice activists, but this may be ineffective unless, as one interviewee explained, it takes responsibility for its role in perpetuating environmental injustices: "It's a reality that was caused by city planning and a whole bunch of other issues [...] that were out of the control of the communities that are being affected by this now. So [...] you [...] have to lay on the bed that you make." Moreover, advocates have little faith in the City's engagement and question its inclusion of activists into the general plan process because it can be construed as "a way to sanction whatever plan they already had in mind." Advocates also feel strongly about the City taking advantage of their work to engage the community, and they believe that this is the City's job. In early 2021, the City conducted virtual environmental justice town halls targeting DACs. One informant reflected on the virtual town halls and explained that initial participation was high but has since dropped. In addition, the effects of the pandemic on various quality of life issues present a challenge for residents to focus their input on topics that fall under the environmental justice umbrella. As one informant shared, residents face a variety of issues, and opening opportunities for input without providing prior leadership development on environmental justice will dilute the efficacy of the engagement. On April 19, 2022, the City Council adopted the general plan.

Planning for Just Futures

Santa Ana's SB1000 implementation midway through its general plan update and while experiencing the impacts of COVID-19 proved difficult. Nevertheless, there are opportunities for critical reflection and analysis that may result in planning for just futures. The following is a demonstration of how to apply environmental justice principles synthesized from the public documents and informant interviews.

entrevistas con funcionarios municipales ilustran la lucha por equilibrar las demandas de la comunidad con las prioridades internas, especialmente para el director de planificación y los concejales. Por ejemplo, en una entrevista televisiva, el ex concejal José Solorio expresó su apoyo a la adopción del plan general a pesar de las preocupaciones de los defensores de la pandemia y de la falta de políticas del plan para abordar la crisis del plomo en el suelo, entre otras cuestiones de justicia medioambiental. Solorio respondió con lo siguiente "Recomiendo a los padres [...] que hablen con sus hijos y les digan que no coman pintura. Que no toquen la tierra al lado de las refinerías, ni de los sitios industriales, ni de las gasolineras" (Univisión 2020).

El comentario de Solorio ilustra el desprecio de la ciudad por los residentes que viven en los DAC y la incapacidad de la planificación para abordar de forma integral las cuestiones de justicia medioambiental. Esto resultaba incomprensible para un informante, que se preguntaba cómo podía la ciudad seguir sancionando usos tóxicos sin salvaguardias como "asegurarse de que [...] hubiera [...] una cierta distancia entre la zona residencial y [...] las escuelas". Que las comunidades afectadas por los niveles de plomo del suelo tóxico fueran racialmente prescindibles para la ciudad era un acto de supremacía blanca (Pulido 2015). Poco importó que el Ayuntamiento se convirtiera en mayoría latina en 2006 y que fuera mayoría latina en el momento de la actualización del plan general (Nagourney y Medina 2016). El poder latinx en Santa Ana, a diferencia de otros lugares donde los BIPOC han tomado el poder (Whittemore 2017a), no ha conducido a una planificación restaurativa. De hecho, la ciudad ha priorizado históricamente los intereses de los promotores sobre las necesidades de los residentes vulnerables y sigue haciéndolo, a pesar de contar con un consejo de mayoría latina (González et al. 2012; Beard y Sarmiento 2014).

La resistencia de la CBO: Plan del Pueblo

Ante la falta de respuesta de la ciudad a las preocupaciones de los residentes, las organizaciones comunitarias se movilizaron para que se incluyera la justicia medioambiental en el plan general. Rise Up Willowick, Madison Park Neighborhood Association y su iniciativa afiliada G.R.E.E.N. (Getting Residents Engaged in Empowering Neighborhoods), The Kennedy Commission, Orange County Environmental Justice y Santa Ana Active Streets (SAAS) formaron la coalición Plan del Pueblo para forzar un retraso en la adopción de la actualización del plan hasta un momento futuro en el que los peores impactos del COVID-19 disminuyeran. El Departamento de Justicia de California (DOJ) legitimó las demandas de la

Correcting Past Harms

City officials created a bifurcated engagement structure, in which wealthy white homeowners were given adequate time and space to shape the general plan while DAC engagement was an afterthought. Cities should acknowledge the harms caused by past planning, which requires an intersectional approach addressing the historical and contemporary layers of oppression (Ranganathan and Bratman 2021). Officials should consult with the victims of past harms for guidance on trust-building approaches. Acknowledging past harms also requires a commitment to an equitable and just general plan with clear policies and strategies – such as the removal of exclusionary zoning (Agyeman 2020), holding polluters accountable (Pulido 2015), and incorporating white affluence assessments into plans (Goetz, Williams, and Damiano 2020) – which will allow communities to assess whether harms are being addressed. Finally, officials can integrate the Jemez Principles for Democratic Organizing and the Principles of Environmental Justice into all environmental justice planning (Southwest Network for Environmental and Economic Justice 1996; Delegates to the First National People of Color Environmental Leadership Summit 1996).

Organizational Partnerships

Environmental justice organizations contribute to the integration of social equity and environmental justice into plans (Mendez 2015). Municipalities can partner with organizations to design accessible public participation processes toward deep and meaningful DAC engagement. Organizations have expertise in local issues and understand how to conduct meaningful engagement, which can remove much of the guesswork. Strong partnerships require sharing decision-making power with organizations and providing them with compensation. Additionally, organizations can be integrated into official capacities by serving on planning commissions, General Plan Advisory Groups, and General Plan Technical Advisory Groups. Not all jurisdictions have environmental justice organizations, in which case general plans can include baseline protections for DACs (Pastor, Sadd, and Hipp 2001).

State Technical Assistance

SB1000 allows for a standalone environmental justice element or for integrated environmental justice policies throughout the other elements of a general plan; however, given the complex nature of plans (Brinkley and Stahmer 2021), the State should amend the legislation to require the creation of a standalone environmental justice element. This will create greater transparency since communities can save time and effort when searching for specific environmental justice policies. Moreover, the State should provide

coalición cuando escribió a la ciudad expresando su preocupación por la falta de especificidad de su proyecto de políticas de justicia ambiental, que pretendía adoptar a pesar de la aparición de COVID-19, y por el desprecio a “uno de los propósitos básicos del SB 1000 [...] de proporcionar a las comunidades de justicia ambiental una oportunidad significativa de participar en las decisiones gubernamentales que les afectan” (García 2020, 8). La ciudad respondió asegurando que su “divulgación cumplía y superaba las normas establecidas por el SB1000” (Thai 2020, 7).

La respuesta de la ciudad al DOJ es encomiable porque defiende que se siga adelante con la adopción de su objetivo sin hacer grandes modificaciones, pero está llena de incoherencias que ponen en duda aún más las intenciones de la ciudad. Según la Ciudad, las directrices del SB1000 se tuvieron en cuenta durante la creación del Plan Estratégico Quinquenal de 2014 (Thai 2020). Como se ha demostrado anteriormente, el marco del plan general inicial carecía de consideraciones de justicia ambiental. Además, la ciudad argumentó que los 100 actos de la Ley de Ayuda, Socorro y Seguridad Económica contra el Coronavirus, durante los cuales repartió información sobre el plan general y la justicia medioambiental a 60.000 residentes, constituían una participación significativa (Thai 2020). Uno de los entrevistados explicó que la participación en estos actos no era apropiada, ya que los asistentes se centraban principalmente en la supervivencia básica: “Ese no es el lugar donde se realiza la participación de la comunidad. No vas a obtener las respuestas que necesitas”. Como se ha demostrado anteriormente, la participación de la ciudad en el SB1000 no logró involucrar adecuadamente a las comunidades EJ en el desarrollo del plan general. Además, los propietarios de viviendas blancas tuvieron la oportunidad de hacer aportaciones sólidas al plan general desde su concepción. Las respuestas de la ciudad pueden entenderse como la creación de un entorno normativo “constituido por la formación racial” (Pulido 2015, 810) en el que las comunidades de justicia ambiental no reciben el mismo trato que los propietarios blancos. Además, las refutaciones de la ciudad demuestran su reticencia a incluir la justicia ambiental en el plan general.

Aplazamiento del Plan General

El Plan del Pueblo consiguió finalmente un aplazamiento al movilizar a los residentes para que se opusieran a la adopción de la actualización del plan (Ciudad de Santa Ana 2020b). Desde el aplazamiento, la ciudad se ha esforzado por escuchar a los activistas de la justicia medioambiental, pero esto puede resultar ineficaz a menos que, como explicó uno de los

more hands-on support to municipalities undergoing general plan updates. The California DOJ comment letter was an important intervention to correct the City's misalignment. However, the DOJ relied on local environmental justice organizations to provide insight into the non-compliance of the City before formulating the letter, which may not be feasible in jurisdictions without environmental justice organizations. The Governor's Office of Planning and Research has well-developed general plan guidelines, which include environmental justice planning, but it is difficult to determine how local governments are adhering to them. Since SB1000 is new, it will take some time to understand how it is being implemented locally. As cities update their general plans under SB1000 mandates, the Governor's Office of Planning and Research can create further case studies of implementation.

Planning During Pandemics

Governments should avoid adopting plans during pandemics since doing so disenfranchises EJ communities. If governments seek community input during periods of physical distancing, they should remove barriers to virtual engagement, such as narrowing the digital divide by providing access to free or low-cost broadband internet and connectivity hardware. These resources may already exist, but EJ communities may not be aware of them, which necessitates adequate outreach. Digital literacy is another obstacle for EJ communities. Efforts can be made to pursue analog forms of information sharing such as mailers and in-person house visits when it is safe to do so. Should physical distancing protocols cease in the future, governments can pursue hybrid participation outlets. For instance, governments can retain Zoom or similar technologies in tandem with in-person meetings to allow mobility-limited individuals the opportunity to participate.

Conclusion

SB1000 is an important milestone for the EJM as it presents an opportunity to redress the life-threatening consequences of harmful planning. As with any mandate, the impact rests in its implementation, and the Santa Ana case demonstrates that more work is needed to ensure environmental justice is met in general plans. Bypassing harms rooted in planning decisions means that similar harms can be repeated. The framing of Santa Ana's general plan update prioritized the needs of wealthy white homeowners at the expense of EJ communities. SB1000 was enacted midway through Santa Ana's general plan update, and the City played catch-up to meet the new mandates. When challenged by activists and the DOJ, the City was disingenuous about the history of its engagement, especially of DACs. The City's actions point to a

entrevistados, asuma la responsabilidad de su papel en la perpetuación de las injusticias medioambientales: "Es una realidad causada por la planificación de la ciudad y por toda una serie de cuestiones [...] que estaban fuera del control de las comunidades que ahora se ven afectadas por esto. Así que [...] hay que acostarse en la cama que se hace". Además, los defensores tienen poca fe en el compromiso de la ciudad y cuestionan su inclusión de los activistas en el proceso del plan general porque puede interpretarse como "una forma de sancionar cualquier plan que ya tuvieran en mente". Los activistas también consideran que la ciudad se aprovecha de su trabajo para involucrar a la comunidad, y creen que esto es tarea de este. A principios de 2021, la ciudad llevó a cabo cabildos virtuales de justicia ambiental dirigidos a los DAC. Un informante reflexionó sobre los ayuntamientos virtuales y explicó que la participación inicial fue alta, pero que desde entonces ha disminuido. Además, los efectos de la pandemia en varias cuestiones relacionadas con la calidad de vida suponen un reto para que los residentes centren sus aportaciones en temas que entran dentro del ámbito de la justicia medioambiental. Tal y como compartió un informante, los residentes se enfrentan a una gran variedad de problemas, y abrir oportunidades para realizar aportaciones sin proporcionar un desarrollo previo del liderazgo en materia de justicia medioambiental diluirá la eficacia del compromiso. El 19 de abril de 2022, la ciudad aprobó el plan general.

Planificación de un futuro justo

La implementación del SB1000 en Santa Ana a mitad de la actualización de su plan general y mientras experimentaba los impactos del COVID-19 resultó difícil. Sin embargo, hay oportunidades para la reflexión crítica y el análisis que pueden dar lugar a la planificación de futuros justos. A continuación se muestra cómo aplicar los principios de justicia ambiental sintetizados a partir de los documentos públicos y las entrevistas a los informantes.

Corrigiendo los daños del pasado

Los funcionarios de la ciudad crearon una estructura de participación bifurcada, en la que los propietarios blancos ricos tuvieron tiempo y espacio suficientes para dar forma al plan general, mientras que la participación de los DAC fue una idea tardía. Las ciudades deben reconocer los daños causados por la planificación anterior, lo que requiere un enfoque interseccional que aborde las capas históricas y contemporáneas de la opresión (Ranganathan y Bratman 2021). Los funcionarios deben consultar a las víctimas de los daños del pasado para que les orienten sobre los enfoques de creación de confianza. Reconocer los daños del pasado también requiere un compromiso con un plan general equitativo y justo

pattern of white supremacy, wherein EJ communities are often excluded from planning and their needs are subservient to those of developers and wealthy white communities. EJ communities and their allies are up against strong opposition, and even a state mandate may not prove enough to ensure environmental justice.

The State should play a more active role in guiding local general plans. The DOJ comment letter to the City elucidated recommendations for improving both procedural and distributional justice. While the DOJ sent similar comment letters to other municipalities, the State can develop explicit guidelines that can be shared with cities before they commence general plan updates, which can better support cities to adhere to the principles of environmental justice. State-led environmental justice planning is fraught with issues, but opening planning to environmental justice communities and activists can result in participation processes, and ultimately general plans, that reflect the multiple dimensions of environmental justice. Despite being harmed by planning, activists recognize its potential for environmental justice.

con políticas y estrategias claras –como la eliminación de la zonificación excluyente (Agyeman 2020), la responsabilización de los contaminadores (Pulido 2015) y la incorporación de evaluaciones de afluencia de blancos en los planes (Goetz, Williams y Damiano 2020)– que permitan a las comunidades evaluar si se están abordando los daños. Por último, los funcionarios pueden integrar los Principios de Jemez para la Organización Democrática y los Principios de Justicia Ambiental en toda la planificación de la justicia ambiental (Southwest Network for Environmental and Economic Justice 1996; Delegados de la Primera Cumbre Nacional de Liderazgo Ambiental de la Gente de Color 1996).

Asociaciones organizativas

Las organizaciones de justicia ambiental contribuyen a la integración de la equidad social y la justicia ambiental en los planes (Méndez 2015). Los municipios pueden asociarse con las organizaciones para diseñar procesos accesibles de participación pública hacia un compromiso profundo y significativo del DAC. Las organizaciones tienen experiencia en temas locales y entienden cómo llevar a cabo una participación significativa, lo que puede eliminar gran parte de las conjeturas. Las asociaciones sólidas requieren compartir el poder de decisión con las organizaciones y ofrecerles una compensación. Además, las organizaciones pueden integrarse en las capacidades oficiales formando parte de las comisiones de planificación, los grupos consultivos del plan general y los grupos consultivos técnicos del plan general. No todas las jurisdicciones cuentan con organizaciones de justicia ambiental, en cuyo caso los planes generales pueden incluir protecciones básicas para los CAD (Pastor, Sadd y Hipp 2001).

Asistencia técnica del Estado

El SB1000 permite un elemento de justicia ambiental independiente o políticas de justicia ambiental integradas en los demás elementos de un plan general; sin embargo, dada la naturaleza compleja de los planes (Brinkley y Stahmer 2021), el Estado debería modificar la legislación para exigir la creación de un elemento de justicia ambiental independiente. Esto creará una mayor transparencia, ya que las comunidades pueden ahorrar tiempo y esfuerzo al buscar políticas específicas de justicia ambiental. Además, el Estado debería proporcionar más apoyo práctico a los municipios que se someten a actualizaciones del plan general. La carta de comentarios del Departamento de Justicia de California fue una intervención importante para corregir el desajuste de la ciudad. Sin embargo, el Departamento de Justicia se basó en las organizaciones locales de justicia ambiental para que aportaran información sobre el incumplimiento de la ciudad antes de formular la carta, lo que puede

no ser factible en jurisdicciones sin organizaciones de justicia ambiental. La Oficina de Planificación e Investigación del Gobernador tiene unas directrices de planes generales bien elaboradas, que incluyen la planificación de la justicia ambiental, pero es difícil determinar cómo se adhieren a ellas los gobiernos locales. Dado que el SB1000 es nuevo, se necesitará algún tiempo para comprender cómo se está aplicando a nivel local. A medida que las ciudades actualicen sus planes generales con arreglo a los mandatos del SB1000, la Oficina de Planificación e Investigación del Gobernador puede crear más estudios de casos de aplicación.

Planificación durante las pandemias

Los gobiernos deberían evitar la adopción de planes durante las pandemias, ya que al hacerlo se priva de derechos a las comunidades EJ. Si los gobiernos buscan la aportación de la comunidad durante los periodos de distanciamiento físico, deben eliminar las barreras a la participación virtual, como la reducción de la brecha digital proporcionando acceso a Internet de banda ancha y hardware de conectividad gratuitos o de bajo costo. Es posible que estos recursos ya existan, pero que las comunidades EJ no los conozcan, lo que requiere una divulgación adecuada. La alfabetización digital es otro obstáculo para las comunidades EJ. Se pueden hacer esfuerzos para seguir formas analógicas de compartir información, como el correo y las visitas domiciliarias en persona, cuando sea seguro hacerlo. En caso de que los protocolos de distanciamiento físico cesen en el futuro, los gobiernos pueden buscar puntos de participación híbridos. Por ejemplo, los gobiernos pueden mantener el Zoom o tecnologías similares junto con las reuniones en persona para permitir que las personas con movilidad limitada tengan la oportunidad de participar.

Conclusión

El SB1000 es un hito importante para el EJM, ya que presenta una oportunidad para reparar las consecuencias mortales de una planificación perjudicial. Como ocurre con cualquier mandato, el impacto reside en su aplicación, y el caso de Santa Ana demuestra que es necesario seguir trabajando para garantizar que se cumpla la justicia ambiental en los planes generales. Pasar por alto los daños arraigados en las decisiones de planificación significa que pueden repetirse daños similares. El marco de la actualización del plan general de Santa Ana dio prioridad a las necesidades de los propietarios blancos ricos a expensas de las comunidades EJ. El SB1000 se promulgó a mitad de la actualización del plan general de Santa Ana, y la ciudad se puso al día para cumplir con los nuevos mandatos. Cuando los activistas y el DOJ lo cuestionaron, la ciudad no fue

sincera en cuanto a la historia de su compromiso, especialmente con los DAC. Las acciones del Ayuntamiento apuntan a un patrón de supremacía blanca, en el que las comunidades EJ suelen quedar excluidas de la planificación y sus necesidades están supeditadas a las de los promotores y las comunidades blancas ricas. Las comunidades EJ y sus aliados se enfrentan a una fuerte oposición, e incluso un mandato estatal puede no ser suficiente para garantizar la justicia medioambiental.

El Estado debería desempeñar un papel más activo en la orientación de los planes generales locales. La carta de comentarios del DOJ a la ciudad dilucidaba las recomendaciones para mejorar la justicia procesal y distributiva. Aunque el DOJ envió cartas de comentarios similares a otros municipios, el Estado puede elaborar directrices explícitas que puedan compartirse con las ciudades antes de que inicien la actualización de los planes generales, lo que puede ayudar a mejorar la adhesión de las ciudades a los principios de justicia ambiental. La planificación de la justicia ambiental dirigida por el Estado está plagada de problemas, pero la apertura de la planificación a las comunidades de justicia ambiental y a los activistas puede dar lugar a procesos de participación, y en última instancia a planes generales, que reflejen las múltiples dimensiones de la justicia ambiental. A pesar de verse perjudicados por la planificación, los activistas reconocen su potencial para la justicia ambiental.

References

- Agyeman, Julian. 2020. "Urban Planning as a Tool of White Supremacy – the Other Lesson from Minneapolis." *The Conversation*. July 27, 2020. <http://theconversation.com/urban-planning-as-a-tool-of-white-supremacy-the-other-lesson-from-minneapolis-142249>.
- Arnold, Craig Anthony. 2000. "Land Use Regulation and Environmental Justice." *Environmental Law Reporter News & Analysis* 30 (10395).
- Arnold, Tony. 2007. "Planning for Environmental Justice." *Planning & Environmental Law* 59 (3): 3–12. <https://doi.org/10.1080/15480755.2007.10394433>.
- Auerbach, Carl F., and Louise B. Silverstein. 2003. *Qualitative Data: An Introduction to Coding and Analysis*. Qualitative Studies in Psychology. New York: New York University Press.
- Beard, Victoria A., and Carolina S. Sarmiento. 2014. "Planning, Public Participation, and Money Politics in Santa Ana (CA)." *Journal of the American Planning Association* 80 (2): 168–81. <https://doi.org/10.1080/01944363.2014.953002>.
- Biggs, Brenna. 2021. "José Rea Inspired a Community Action Group That Sees Local Monitoring as the Key to Cleaner Air." *Orange County Register*. March 28, 2021. <https://www.ocregister.com/2021/03/28/jose-rea-inspired-a-community-action-group-that-sees-local-monitoring-as-the-key-to-cleaner-air>.
- Boone, Christopher G., and Ali Modarres. 1999. "Creating a Toxic Neighborhood in Los Angeles County: A Historical Examination of Environmental Inequity." *Urban Affairs Review* 35 (2): 163–87. <https://doi.org/10.1177/10780879922184347>.
- Brinkley, Catherine, and Carl Stahmer. 2021. "What Is in a Plan? Using Natural Language Processing to Read 461 California City General Plans." *Journal of Planning Education and Research*, March, 0739456X2199589. <https://doi.org/10.1177/0739456X21995890>.
- Cabrera, Yvette. 2017. "Urban Children Are Playing in Toxic Dirt." *ThinkProgress*. July 12, 2017. <https://archive.thinkprogress.org/urban-children-are-playing-in-toxic-dirt-41961957ff23/>.
- — —. 2020. "Will COVID-19 Give Santa Ana Officials an Excuse to Ignore the City's Lead Crisis?" *Grist*. October 26, 2020. <https://grist.org/justice/will-covid-19-give-santa-ana-officials-an-excuse-to-ignore-the-citys-lead-crisis/>.
- California Environmental Justice Alliance, and Placeworks. 2018. "SB 1000 Toolkit: Planning for Healthy Communities." <https://caleja.org/2017/09/sb-1000-toolkit-release/>.
- City of National City. 2021. "Part Three: General Plan Elements – Health and Environmental Justice." <https://www.nationalcityca.gov/Home/ShowDocument?id=5019>.
- City of Santa Ana. 2014. "2014-15 to 2018-19 Santa Ana Strategic Plan." <https://www.santa-ana.org/cm/creating-our-future-strategic-planning-process>.
- — —. 2016. "Santa Ana General Plan Update Community Outreach – The First Conversation Executive Summary 2016." <https://www.santa-ana.org/sites/default/files/Documents/MtgNotes-ExecutiveSummary-CC.101816.pdf>.
- — —. 2018. "City of Santa Ana General Plan Update – General Plan Policy Framework, December 2018." <https://www.santa-ana.org/sites/default/files/pb/general-plan/documents/GeneralPlanPolicyFramework-Master.DRAFT.cmo2.pdf>.
- — —. 2020a. "Correspondence - 19E." <https://cc-publicdocs.santa-ana.org/WebLink/DocView.aspx?id=121563&searchid=269fd2d2-9a48-48d0-9fcb-8239a67a7ad7&dbid=1&cr=1>.
- — —. 2020b. "Planning Commission Minutes - Monday, November 9, 2020. Planning Commission." b 2020. http://santaana.granicus.com/GeneratedAgendaViewer.php?view_id=2&clip_id=3032.
- — —. 2021. "Environmental Justice Communities in Santa Ana." <https://www.santa-ana.org/general-plan/environmental-justice>.
- Clark, Jill K. 2018. "Designing Public Participation: Managing Problem Settings and Social Equity: Designing Public Participation: Managing Problem Settings and Social Equity." *Public Administration Review* 78 (3): 362–74. <https://doi.org/10.1111/puar.12872>.
- Corburn, Jason. 2004. "Confronting the Challenges in Reconnecting Urban Planning and Public Health." *American Journal of Public Health* 94 (4): 541–46. <https://doi.org/10.2105/AJPH.94.4.541>.
- Custodio, Spencer. 2018. "Santa Ana Council Again Delays Vote on District Elections." *Voice of OC*. July 5, 2018.

- <http://voiceofoc.org/2018/07/santa-ana-council-again-delays-vote-on-district-elections/>.
- DeGregory, Sarah Timmins, Nupur Chaudhury, Patrick Kennedy, Philip Noyes, and Aletha Maybank. 2016. "Community Vision and Interagency Alignment: A Community Planning Process to Promote Active Transportation." *American Journal of Public Health* 106 (4): 654–57. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2015.303024>.
- Delegates to the First National People of Color Environmental Leadership Summit. 1996. "Principles of Environmental Justice." *EJnet.Org: Web Resources for Environmental Justice Activists*. April 6, 1996. <https://www.ejnet.org/ej/principles.html>.
- Edwards, Gareth A. S., Louise Reid, and Colin Hunter. 2016. "Environmental Justice, Capabilities, and the Theorization of Well-Being." *Progress in Human Geography* 40 (6): 754–69. <https://doi.org/10.1177/0309132515620850>.
- Francis, Rose, and Laurel Firestone. 2011. "Implementing the Human Right to Water in California's Central Valley: Building a Democratic Voice through Community Engagement in Water Policy Decision Making." *Willamette Law Review* 47 (3): 495–537.
- Garcia, Rica V. 2020. "Comment Letter on Santa Ana's General Plan." State of California Department of Justice. <https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/environment/sb1000-letter-santa-ana.pdf>.
- Geekiyana, Devindi, Terrence Fernando, and Kaushal Keraminiyage. 2020. "Assessing the State of the Art in Community Engagement for Participatory Decision-Making in Disaster Risk-Sensitive Urban Development." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 51 (December): 101847. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101847>.
- Gerda, Nick. 2021. "Santa Ana Looks at Officially Recognizing Residents Who Died from Covid." *Voice of OC*. April 23, 2021. <http://voiceofoc.org/2021/04/santa-ana-looks-at-officially-recognizing-residents-who-died-from-covid/>.
- Goetz, Edward G., Rashad A. Williams, and Anthony Damiano. 2020. "Whiteness and Urban Planning." *Journal of the American Planning Association* 86 (2): 142–56. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1693907>.
- González, Erualdo Romero, Carolina S. Sarmiento, Ana Siria Urzua, and Susan C. Luévano. 2012. "The Grassroots and New Urbanism: A Case from a Southern California Latino Community." *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability* 5 (2–3): 219–39. <https://doi.org/10.1080/17549175.2012.693125>.
- Governor's Office of Planning and Research. 2017. "State of California General Plan Guidelines." State of California. https://opr.ca.gov/docs/OPR_COMPLETE_7.31.17.pdf.
- Herman, Ben, and Darcie White. 2016. "The 21st Century Comprehensive Plan." *Planning* 82 (3): 15–21.
- Holifield, Ryan. 2004. "Neoliberalism and Environmental Justice in the United States Environmental Protection Agency: Translating Policy into Managerial Practice in Hazardous Waste Remediation." *Geoforum* 35 (3): 285–97. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.11.003>.
- Jorden, Douglas A., and Michele A. Hentrich. 2003. "Public Participation Is on the Rise: A Review of the Changes in the Notice and Hearing Requirements for the Adoption and Amendment of General Plans and Rezoning Nationwide and in Recent Arizona Land Use Legislation." *Natural Resources Journal* 43 (3): 865–86.
- Kramer, Leila, Pamela Schwartz, Allen Cheadle, J. Elaine Borton, Merrick Wright, Charlie Chase, and Corina Lindley. 2010. "Promoting Policy and Environmental Change Using Photovoice in the Kaiser Permanente Community Health Initiative." *Health Promotion Practice* 11 (3): 332–39. <https://doi.org/10.1177/1524839909341555>.
- Leyva, Connie. 2016. An Act to Amend Section 65302 of the Government Code, Relating to Land Use.
- Loukaitou-Sideris, Anastasia, and Vinit Mukhija. 2020. "Promotors for Parks? The Potential of a Public Health Model to Improve Outreach and Community Engagement in Park Planning." *Leisure Sciences*, September, 1–23. <https://doi.org/10.1080/01490400.2020.1817202>.
- Maantay, Juliana. 2002. "Zoning Law, Health, and Environmental Justice: What's the Connection?" *Journal of Law, Medicine & Ethics* 30 (4): 572–93. <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2002.tb00427.x>.
- Masri, Shahir, Alana LeBrón, Michael Logue, Enrique Valencia, Abel Ruiz, Abigail Reyes, Jean M. Lawrence, and Jun Wu. 2020. "Social and Spatial Distribution of Soil Lead Concentrations in the City of Santa Ana, California: Implications for Health Inequities." *Science of The Total Environment* 743 (November): 140764. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140764>.

- Masri, Shahir, Alana M. W. LeBrón, Michael D. Logue, Enrique Valencia, Abel Ruiz, Abigail Reyes, and Jun Wu. 2021. "Risk Assessment of Soil Heavy Metal Contamination at the Census Tract Level in the City of Santa Ana, CA: Implications for Health and Environmental Justice." *Environmental Science: Processes & Impacts* 23 (6): 812–30. <https://doi.org/10.1039/D1EM00007A>.
- Mendez, Michael Anthony. 2015. "Assessing Local Climate Action Plans for Public Health Co-Benefits in Environmental Justice Communities." *Local Environment* 20 (6): 637–63. <https://doi.org/10.1080/13549839.2015.1038227>.
- — —. 2020. *Climate Change from the Streets: How Conflict and Collaboration Strengthen the Environmental Justice Movement*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Morales III, Fortino, and Michael Parmer. 2018. "Implementing SB 1000: Policy Strategies for Local Governments." University of California, Riverside.
- Mullenbach, Lauren E., Birgitta L. Baker, Jacob Benfield, Benjamin Hickerson, and Andrew J. Mowen. 2019. "Assessing the Relationship between Community Engagement and Perceived Ownership of an Urban Park in Philadelphia." *Journal of Leisure Research* 50 (3): 201–19. <https://doi.org/10.1080/00222216.2019.1581719>.
- Nagami, Damon. 2020. "The Fight for Access to Nature in Central Orange County." NRDC. October 6, 2020. <https://www.nrdc.org/experts/damon-nagami/fight-access-nature-central-orange-county>
- Nagourney, Adam, and Jennifer Medina. 2016. "This City Is 78% Latino, and the Face of a New California." *The New York Times*, October 11, 2016, sec. U.S. <https://www.nytimes.com/2016/10/12/us/california-latino-voters.html>.
- Pastor, Manuel, Jim Sadd, and John Hipp. 2001. "Which Came First? Toxic Facilities, Minority Move-In, and Environmental Justice." *Journal of Urban Affairs* 23 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00072>.
- Pulido, Laura. 2000. "Rethinking Environmental Racism: White Privilege and Urban Development in Southern California." *Annals of the Association of American Geographers* 90 (1): 12–40. <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00182>.
- — —. 2015. "Geographies of Race and Ethnicity 1: White Supremacy vs White Privilege in Environmental Racism Research." *Progress in Human Geography* 39 (6): 809–17. <https://doi.org/10.1177/0309132514563008>.
- Ranganathan, Malini, and Eve Bratman. 2021. "From Urban Resilience to Abolitionist Climate Justice in Washington, DC." *Antipode* 53 (1): 115–37. <https://doi.org/10.1111/anti.12555>.
- Saha, Robin, and Paul Mohai. 2005. "Historical Context and Hazardous Waste Facility Siting: Understanding Temporal Patterns in Michigan." *Social Problems* 52 (4): 618–48. <https://doi.org/10.1525/sp.2005.52.4.618>.
- Salkin, Patricia E. 2004. "Environmental Justice and Land Use Planning and Zoning." *Real Est. LJ* 32 (February): 429–48.
- Schlosberg, David. 2007. *Defining Environmental Justice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286294.001.0001>.
- Southwest Network for Environmental and Economic Justice. 1996. "Jemez Principles for Democratic Organizing." EJnet.org: Web Resources for Environmental Justice Activists. <https://www.ejnet.org/ej/jemez.pdf>.
- Thai, Minh. 2020. "City of Santa Ana Response to the Attorney General Letter." City of Santa Ana. <https://www.santa-ana.org/sites/default/files/pb/general-plan/documents/AG%20Letter%20and%20Response/2020.10.30%20City%20Response%20Letter%20AG%20-%20State%20DOJ.pdf>.
- Univision. 2020. Plomo, El Peligroso Químico al Aue Están Expuestos Miles de Residentes de Santa Ana. <https://www.univision.com/local/los-angeles-kmex/plomo-el-peligroso-quimico-al-que-estan-expuestos-miles-de-residentes-de-santa-ana-video>.
- U.S. Census. 2019. "2014-2018 American Community Survey 5-Year Estimates." 2019. <https://data.census.gov/cedsci/>.
- Voice of OC. 2012. "Santa Ana Council Approves Sunshine Law." Voice of OC. October 2, 2012. <http://voiceofoc.org/2012/10/santa-ana-council-approves-sunshine-law/>.
- Whittemore, Andrew H. 2017a. "Racial and Class Bias in Zoning: Rezoning Involving Heavy Commercial and Industrial Land Use in Durham (NC), 1945–2014." *Journal of the American Planning Association* 83 (3): 235–48. <https://doi.org/10.1080/01944363.2017.1320949>.

— — — . 2017b. "The Experience of Racial and Ethnic Minorities with Zoning in the United States." *Journal of Planning Literature* 32 (1): 16–27. <https://doi.org/10.1177/0885412216683671>.

Wilson, Sacoby, Malo Hutson, and Mahasin Mujahid. 2008. "How Planning and Zoning Contribute to Inequitable Development, Neighborhood Health, and Environmental Injustice." *Environmental Justice* 1 (4): 211–16. <https://doi.org/10.1089/env.2008.0506>.

Wilson, Sacoby M., Christopher D. Heaney, and Omega Wilson. 2010. "Governance Structures and the Lack of Basic Amenities: Can Community Engagement Be Effectively Used to Address Environmental Injustice in Underserved Black Communities?" *Environmental Justice* 3 (4): 125–33. <https://doi.org/10.1089/env.2010.0014>.