

LA PARTICIPACIÓN ACTIVA EN EL PRIMER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICO (DMA) EN NAVARRA.

Eva García-Balaguer¹

Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra, CRANA

Resumen

La experiencia en participación pública en la gestión del agua desarrollada en Navarra en estos últimos 7 años ha permitido marcar una línea de trabajo novedosa basada en el desarrollo de diferentes procesos de participación activa a diferentes escalas: subcuenca, tramo y local; con una visión integral, sistémica y abierta al público interesado y a discursos diversos. El cambio de ciclo de planificación así como el nuevo contexto económico pueden marcar un punto de inflexión para el que es sustancial hacer balance de lo realizado y extraer los valores principales de esta experiencia, sin olvidar dejar bien plasmados los estímulos que permiten señalar por dónde puede continuar esta carrera de fondo que es la integración de la participación pública en las políticas de gestión del agua.

Palabras clave: participación, gobernanza, gestión integral del agua,

1. Introducción

La implementación de la DMA (200/CE) en España conlleva la puesta en marcha en Navarra de diferentes programas que permiten la aplicación de los principios y recomendaciones de esta Directiva respecto a la necesidad de la *promoción e integración de la participación activa* de la población en la gestión de la política del agua y los ríos (medio hídrico).

Desde el año 2005 hasta la actualidad se ha avanzado con el apoyo del Gobierno de Navarra, pero desde una Fundación externa, en el establecimiento de una nueva línea de trabajo de integración de la participación social en el agua, que ha ido evolucionando con el tiempo y adaptándose a diferentes circunstancias, pero no es más que la demostración del interés generado por estas experiencias, y las dificultades de emprender y aplicar fórmulas novedosas a nivel social, político y técnico. *Una nueva forma de hacer* indispensable si se quiere realmente alcanzar los objetivos que establece la DMA y que requiere de su progresiva consolidación.

A caballo entre el primer y el segundo ciclo de planificación hidrológica se considera indispensable tomar cierta perspectiva para:

- analizar la evolución y contribución de estas nuevas formas de gobernanza ensayadas,
- extraer y exponer las principales líneas de aprendizaje
- valorizar y visualizar los avances realizados aunque pequeños, puntuales o locales/regionales.
- dar continuidad, afianzar y transferir las experiencias positivas.

¹ egarciab@crana.org

²La Comunidad Foral de Navarra no posee cuencas internas, sino que todos sus ríos son cuencas compartidas intracomunitarias e incluso internacionales.

Todo ello debería permitir abordar mejor esta nueva fase de planificación hidrológica que se inicia de manera inmediata y que debe culminar en 2015 y que sin duda pueden ser los cimientos para dar mejor respuesta a la complejidad e incertidumbre intrínseca a la política del agua.

El texto que se presenta pretende servir de complemento a todos aquellos estudios y proyectos de investigación que desde el ámbito científico se han en estos últimos años. Un complemento que tiene sus raíces en la praxis, en la experiencia de haber elaborado una aproximación al cumplimiento del mandato de dar forma a la participación activa, en una realidad concreta como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, cuyas competencias directas en el ciclo de planificación y gestión de los planes hidrológicos de cuenca son muy limitadas².

En este sentido desde la organización responsable de estas líneas de trabajo en Navarra (CRANA), se ha colaborado con distintos grupo de investigadores, y de motu proprio se ha tenido especial interés en ir evaluando (on-going) y realizando sesiones de análisis y extracción de conclusiones con los diferentes agentes que han ido participado en las distintas acciones. Es en base a todo este material y recorrido que nos planteamos extraer una serie de conclusiones a compartir y contrastar en diferentes foros de expertos.

2. Experiencias desarrolladas

El resultado de estos años de aplicación de los principios de participación pública ha sido la organización de diferentes procesos deliberativos (16 fórmulas diferentes) con el objetivo de integrar la participación pública como una parte indisociable de la planificación y ejecución entorno a los recursos hídricos y al espacio fluvial.

Un abanico de experiencias concretas que partiendo de una primera experiencia más general con referencia a la DMA y a la aportación de medidas para los Planes Hidrológicos de Cuenca (Foro del Agua de Navarra), pasa a concretar acciones y a buscar agentes responsables y comprometidos que permitan la ejecución en el marco de los principios y directrices definidos:

A continuación se detalla la relación de las experiencias que se han abordado desde 2005 y sobre las que se basa esta reflexión:

- Foro del Agua de Navarra por subcuencas: Ega, Arga, Aragón, Cidacos, Bidasoa
- Programa de sensibilización y participación activa: Voluntariado de ríos, Las mujeres se Mojan y los jóvenes se moján; Patrimonio inmaterial de los ríos: Bidasoa, Ega, Ebro (Navarra), Cidacos
- Proceso de participación del tramo del Ebro Fontellas-Buñuel medidas de reducción de riesgo de inundación.
- Procesos de participación de ámbito local que aborda de forma integral un diagnóstico y plan de acción del ríos y de los servicios públicos: Bera, Puente La Reina; Milagro, Buñuel, Ribaforada, Buñuel, Aranguren.
- Proceso de Participación en Tramos Bajos de Arga-Aragón para la mejora del espacio fluvial y reducción riegos de inundación.
- Proceso de Participación en el proyecto Life+ Territorio Visión
- Foro del Agua del Cidacos II – Acuerdos de subcuenca (contratos de río)
- Foro del Agua del Bidasoa II – Acuerdos de subcuenca (contratos de río)

- Procesos de participación de ámbito local que aborda de forma integral un diagnóstico y plan de acción del ríos y de los servicios públicos: Santesteban, Lesaka, Elizondo, Barasoain, Beire, Pitillas, Olite.

Al cabo de estos 7 años, y aunque como se puede apreciar cabe diferenciar procesos distintos tanto en el ámbito de actuación como en el calado de los planteamientos, solo se explican estas intervenciones dentro de una *línea estratégica de trabajo que ha evolucionado hacia la concreción de acciones, en la búsqueda de la plasmación de los resultados de la participación*. Ésta, como se puede apreciar en el cuadro adjunto, ha tenido una capacidad de intervenir diferencial según subcuencas en relación a los siguientes factores: *detección de problemas importantes, detección de agentes interesados y con ganas de implicarse, encaje financiero en las distintas líneas del gobierno y de fondos europeos*.

AMBITOS DE INTERVENCIONES EN PARTICIPACIÓN ACTIVA EN AGUA-RÍOS SEGÚN PROYECTOS

PROYECTOS	ForoAgua: Ega, Arga, Aragón, Cidacos y Bidasoa	Eje Ebro-Mejora Espacio fluvial y reducción riesgos inundaciones	Sud'eau1: Milagro, Tafalla, Bera, Aranguren, Puente la Reina, Buñuel y Ribaforada	Bajo Arga Aragón-Mejora Espacio Fluvial y Reducción Riesgos	Territorio Visión: 12 municipios tramos bajos Arga-Aragón	Guratrans: Bidasoa, Urumea, Leizarán Araxes y Nivelle	Sud'eau2: Cidacos	VolRios: todas Subcuencas	MujeresMj: 13 municip/ subcuenca Arga, Cidacos, Eje-Ebro, Ega, Bidasoa, Leizarán, Aragon	JovenesMj: Arakil, Arga, Aragón, Bidasoa, Eje-Ebro	DVDPatrimonio Inmaterial Rio: Bidasoa, Ega, Eje-Ebro, Cidacos
	2005-2009	2009-2010	2009-2010	2010-2011	2011-2014	2012-2014	2012-2014	2006-2013	2010-2013	2008-2013	2009-2013
Subcuenca											
Tramo											
Local-Integral											

En todo los casos los proyectos señalados y los procesos de participación activa incluidos en ellos han desarrollado los siguientes conceptos de: *corresponsabilidad, mejora del conocimiento, mejora de la eficacia y factibilidad de las soluciones, y la sensibilización ambiental*.

3. Planteamiento y metodología

3.1 Importancia de la escala de intervención para la organización de la participación activa.

Una participación voluntariamente abierta a toda la tipología social de agentes no siempre resulta atractiva para todos ellos. En necesario un gran esfuerzo de movilización pero sobre todo tener en cuenta que si ésta participación no se encaja en el marco de un territorio fácilmente identificable para la ciudadanía, la incidencia difícilmente superará a los agentes directamente interesados. De esto se deduce que conceptos tan importantes dentro de la DMA como el de *cuena y demarcación son conceptos que necesitan maduración y explicación*, porque aunque son fácilmente comprensibles a priori no está integrado en el discurso ni las inquietudes de los potenciales participantes. Sin embargo es uno de los objetivos principales de la DMA y de su adquisición dependerá en gran medida la calidad de las propuestas conjuntas y el avance más allá de demandas individuales.

En este sentido ha sido sustancial el trabajo a escala de tramos homogéneos realizado e incluso el trabajo realizado a nivel local con una perspectiva integral, como pasos indispensables para llegar a la ciudadanía y mostrar las conexiones relevantes existentes a

escala superior (subcuenca y cuenca) y así ir generando el interés y la integración de este concepto. Así, programas como el Sud'eau y Guratrans parten de un análisis local desde una visión integral para investigar y dar a conocer una serie de necesidades de organización, gestión y actuación a nivel de tramo o subcuenca.

3.2 Importancia de la visión integral conceptual y de políticas.

Como viene repitiéndose el punto de mira y marco de actuación de las acciones emprendidas es la DMA. Sin embargo en este camino hacia la búsqueda de resultados y el trabajo a una escala más operativa, también se hace necesario integrar la diversidad de requerimiento legales y de directivas comunes que tienen relación con el espacio fluvial y la gestión del agua. Así, no cabe plantear la DMA aguas superficiales y subterráneas, sin analizar las implicaciones también del la Direct. Inundaciones, de la Direct. Hábitats, y Direct. Nitratos, por ejemplo.

Sin duda esta visión más amplia añade una complejidad administrativa importante, ya que requiere en primer lugar de una coordinación y cooperación sinérgica de responsables de la administración que a menudo no es habitual, y donde el liderazgo del Servicio del Agua (Direcciones del Agua o Agencias en otras CCAA) es novedoso e incipiente dentro de la estructura de la administración pública. Sin embargo para los agentes sociales y territoriales (administración local) es incomprensible su desconexión, convirtiéndose en uno de los elementos de máxima desconfianza ante los procesos.

En la evolución desarrollada, cabe señalar como los esfuerzos realizados intentan avanzar en esta dirección de tratamiento integral, así los últimos proyectos planteados integran a varios servicios y departamentos gubernamentales y diferentes especialistas trabajando en soluciones comunes (Sudeau, TerritorioVisión). Este planteamiento ha requerido de un importantísimo esfuerzo de coordinación, de reconocimiento mutuo y de búsqueda de ententes que no siempre han resultado fáciles, habiéndose llegando a desestimar algún proyecto o reduciendo la aportación y transcendencia de la participación ciudadana. Sin duda este supone una nueva forma de funcionamiento para la administración pública.

3.3 Importancia del trabajo en común primero de los problemas para pasar luego a las soluciones.

Muchas de las reacciones y frenos a las acciones planteadas nacen de la búsqueda de consenso en las soluciones sin el análisis común de las necesidades que las fundamentan. Los procesos de participación activa en el agua contienen una importante dosis de *aprendizaje en común* de una realidad compleja conformada por múltiples visiones parciales en su conocimiento.

El reconcomiendo del resto de agentes (discursos diferentes) en los procesos permite por un lado conseguir una mayor legitimación de las distintas posiciones y una apropiación de los resultados ya que identifican como participes en las bases y fundamentación de las propuestas.

La experiencia desarrollada a hecho especial hincapié en secuenciar el proceso de participación con la evolución de los trabajos técnicos y proyectos de ejecución habiéndose constatado como las aportaciones de los participado han permitido completar los trabajos técnicos, generar nuevo conocimiento, legitimar los trabajos técnicos que después sustentarán

las propuestas de actuación, en definitiva una fórmula indispensable de generación de confianza para mejorar la eficacia y eficiencia de las actuaciones a ejecutar.

Esta experiencia permite contrarrestar dos de las principales críticas a los procesos de participación tanto de la parte de los agentes participantes como de la administración: *“no sirve de nada y lleva mucho tiempo”*. Los resultados tangibles de las aportaciones realizadas en talleres y jornadas de trabajo *pasan a integrarse de forma suave en las propuestas y/o proyectos*, permitiendo avanzar más rápidamente en los procedimientos administrativos (tramitaciones de aprobación) por reducción sustancial de las alegaciones y mejora de su capacidad de respuesta, al haber ampliado la base social de conocimiento sobre el tema.

3.4 Importancia de trabajo con los agentes responsables de la decisión (autoridades competentes)

La novedad y al mismo complejidad de la puesta en marcha de este tipo de experiencias hacen que sea importante controlar desde el primer momento las expectativas en torno a estos procesos de participación abiertos. Así, resulta fundamental ser claros en los planteamientos, en las reglas de juego establecidas y el objetivo final del proceso. Para ello es fundamental el trabajo previo de maduración y estructuración que debe hacerse con las autoridades responsables e impulsoras del proceso.

Como ya se ha dicho anteriormente estos procesos son novedosos para todas las partes implicadas pero especialmente para las administraciones responsables que deben tener conciencia de las implicaciones y toma de compromisos ante el proceso de coherencia administrativa.

El modelo de participación desarrollado se ha basado en una participación deliberativa. Sin embargo dentro del propio proceso se ha generado también un espacio propio al conjunto de autoridades competentes. Estos espacios a los que se ha denominado *comisiones de seguimiento* han sido en sí mismos novedosos en nuestra comunidad, al *integrar a distintas administraciones y permitir contrastar y consolidar la decisión final*, que debe tomarse a múltiples bandas para conseguir la ejecución de las actuaciones.

Este espacio de encuentro entre los organismos competentes ha sido identificado como esencial para que sea efectivo el trabajo a nivel de tramo y/o subcuenca, y también para el apoyo, seguimiento y generación de confianza ante el proceso abierto a la ciudadanía.

Este trabajo con autoridades competentes a nivel local *se amplifica con la participación e implicación de todos los concejales* que constituyen el consistorio. Este aspecto resulta de especial interés teniendo en cuenta la cadencia temporal que requiere la implementación en el espacio fluvial ligado a su complejidad técnica y administrativa que hace que los procesos tanto de ejecución como de obtención de resultados se prolonguen en el tiempo, incluso que lleguen a abarcar a varias legislaturas. Por ello es esencial que las distintas fases formen parte de una decisión de pleno o al menos hayan sido presentadas y debatidas en las comisiones correspondientes con el objetivo de garantizar en mejor medida la continuidad de las actuaciones y procedimiento emprendidos.

3.5 Importancia de apoyar de manera complementaria acciones directas de iniciativa social

La disponibilidad de recursos complementarios para poner en marcha acciones directas procedentes de la iniciativa social es sin duda *un recurso clave para avanzar de manera inmediata en aquellas acciones de sensibilización y concienciación* surgidas de los propios procesos.

Los agentes implicados en los procesos hacen efectiva con su participación su deseo de contribuir a la mejora y al cambio por pequeño que sea, y suelen ser el resorte de conexión con un grupo de agentes en el exterior. A lo largo del desarrollo de las sesiones, sus inquietudes son compartidas con otros agentes y en colaboración con estos y/o con otros en el exterior *surgen pequeñas iniciativas que requieren de un acompañamiento mínimo pero esencial para consolidar mejor su implicación*. Esta es la historia del origen de diferentes programas como Voluntariado en ríos, Mujeres se Moján, Jóvenes, documentales de recogida del patrimonio inmaterial ligado a los ríos, etc... Una oportunidad de amplificar la señal de la participación activa y efectiva relacionada con los objetivos y principios de la DMA en formatos diferentes a las sesiones de trabajo tradicionales y que abarcan ámbitos diversos. Estos programas *ayudan a ir incorporando al debate del agua a las voces menos habituales*.

4. Conclusiones y perspectivas de futuro

4.1 Principales conclusiones

A continuación y a modo de resumen se recogen algunas de claves que han conformado estos procesos y que han sido suficientemente contrastadas para considerarse consustanciales a la participación activa en la gestión de la política de agua y ríos:

- Su inicio parte de una voluntad de las administraciones competentes
- Su desarrollo ha ido en paralelo respecto a los trabajos más técnicos de base.
- Amplio espectro de agentes implicados: procesos abiertos a ciudadanos interesados
- Toma en consideración de consecuencias a la escala de tramo y/o subcuenca.
- Toma en consideración de todos los aspectos que conforman un río: visión integral incluidos los relacionados con los servicios de abastecimiento y saneamiento (planteamiento sistémico).
- Potenciación de las funciones naturales del espacio fluvial y reconocimiento de los servicios ambientales que aporta.
- Profundización en el conocimiento con recogida de aportaciones.
- Toma en consideración de los aspectos sociales desde el inicio (idea de proyecto), fomentando la corresponsabilidad de autoridades locales, de la ciudadanía y sectores económicos.
- Transparencia en el tratamiento de las incertidumbres
- Interacción basada en la confianza con puesta en valor de los resultados: apropiación y compartir la decisión final.
- Fomento del aprendizaje y concienciación a través de la acción: programas complementarios de educación ambiental
- Fomento de la interrelación y la coordinación entre autoridades competentes: comisiones de seguimiento.

Gran parte de la literatura relacionada con los nuevos modelos de gobernanza hace mención explícita a las bondades de este tipo de procesos. No por ello, quiero dejar constancia y compartir los resultados del reciente Seminario del Proyecto Sud'eau2 celebrado en Granollers, en el que desde la praxis los socios de distintos territorios nos lanzamos a una

reflexión en común del porqué de la necesidad de integración de los procesos de participación en la gestión del agua y de los ríos.

Una idea simple y a la vez potente se hizo fuerte: *¿Qué recurso hay más importante que el agua y con un reconocimiento social de su valor?* Por ello la participación en este tema se convierte en un *Símbolo* de calidad democrática, donde la exclusión social solo puede que generar problemas y conflictos de gran calado.

A ello cabe añadir los siguientes valores de interés:

- Permite una escucha conjunta y la toma de conciencia de la interdependencia y la necesidad de actuar conjuntamente.
- Favorece la generación de consensos o al menos consigue identificar el camino más transitable.
- Contribuye a la legitimación social de las decisiones y actuaciones, detectándose una mayor comprensión social.
- Da voz a los no habituales, ayuda a conectar mejor con las demandas más colectivas.
- Rompe con la pasividad general que parece instaurarse en la sociedad actual y fomenta la autorresponsabilidad.

También se ha podido observar como procesos bien llevados consiguen:

- Garantizar en mayor medida la continuidad de las acciones emprendidas. Al estar basada en la cooperación y corresponsabilidad ciudadana, los propios ciudadanos participantes se convierten en los garantes del mantenimiento y continuidad de las actuaciones.
- Son generadores de un proceso de aprendizaje, formación, y capacitación personal y colectiva que se traduce en una mayor sensibilización general sobre el tema y una mayor capacidad de acción y de interrelación.
- La profundización en la raíz de los problemas y planteamientos permiten la detección temprana de posibles conflictos que deben ser tratados específicamente con una metodológica apropiada, y derivados a otros espacios. En este sentido se considera que todo proceso de participación social debe disponer y estar preparado para generar procesos de mediación en aquellos temas que se detecte especial dificultosos. El no tomar en consideración este aspecto puede afectar negativamente al proceso, socavando la confianza y/o limitando las capacidades de obtención de resultados.

En el caso concreto de Navarra se ha visto como una fundación externa (CRANA) que actúa de plataforma intermedia entre la administración y los agentes económicos y sociales; con más flexibilidad en sus planteamientos y más cercana al territorio ha sido un elemento clave en el desarrollo y continuidad de los procesos de participación pública en el agua y el medio ambiente en general. Cabe destacar que esta fundación nace en 2003 de una voluntad consensuada socialmente: la “Estrategia Navarra de Educación Ambiental”.

4.2 Situación actual y Perspectivas de futuro

Aunque el arranque de la participación en el agua (2005) se benefició de una coyuntura económica en alza, las dificultades de contexto: culturales, sociales, técnicas y políticas (*individualismo, competencia, desconfianza,..*) han ido también interfiriendo en el desarrollo de estos procesos. Sin embargo una línea de trabajo se ha ido dibujando por encima de todo

ello consiguiendo uno de los panoramas más fructíferos del primer ciclo de implantación de la DMA.

A las dificultades conocidas se suma una *nueva coyuntura económica, con drásticas reducciones presupuestarias*, que tiende a identificar a estas acciones de buena gobernanza como superfluas, gastos innecesarios, a pesar de que su razón se refleja en los buenos resultados. Lamentablemente parece continua la necesidad de recordar estos avances enfrentándonos a la intangibilidad del trabajo bien hecho, percibido como la normalidad, y a la magnificación de lo negativo o no resuelto que siempre encuentra un altavoz más potente, y para nada dimensionado a los recursos puestos a disposición.

La aportación de la participación social en este ámbito pasa por *reconocerle la fuerza de la inteligencia colectiva ante la incertidumbre; la mejora en las capacidades, así como el potencial de las relaciones multinivel*. Aunque para ello es fundamental su buen dimensionamiento y definición de objetivos claros y transparentes.

Una gestión *eficientista* de la participación puede conducir a una participación meramente instrumental, una herramienta superficial despojada del valor real, y que *la abocaría a convertirse de verdad en algo superfluo e intrascendente*.

La *participación pública* en el tema del agua, en nuestro país u en este periodo, ha representado una novedad, *una innovación social que necesita de un recorrido*, de igual modo que la innovación tecnológica. Pasos cortos pero constantes, que permitan pasar de experiencias pioneras a una integración generalizada. Se trata de una *carrera de fondo donde el objetivo de conseguir una mayor operatividad* debe ser la base para convencer a las instancias competentes, sabiendo que *su verdadera aportación se deben valorar a medio y largo plazo*. Sin duda el segundo ciclo de planificación no debe ser igual que el primero. Hay que aprovechar la experiencia, pero en todo caso la participación activa no puede dejar de tener su reconocimiento y lugar.

En gran medida la capacidad de conseguir los cambios necesarios para resolver los problemas actuales en torno al agua depende de la acción/comportamiento de la ciudadanía y de las empresas. Así la *implicación de la sociedad civil en la política del agua a través de la participación pública se presenta como:*

- *la única vía de acompañamiento para conseguir estos cambios de comportamiento indispensables.*
- *una herramienta de continuidad en la gestión del agua y de los ríos que conduzcan a la obtención de resultados en la aplicación de la política de aguas y que marcan las diferentes directivas europeas.*

Desde territorios pequeños como Navarra pero con una gran complejidad de gestión administrativa, unas cuencas compartidas por muchos incluso más allá de las frontera internacionales, hemos constatado como el trabajo a nivel de subcuenca, y la aportación que se puede hacer desde este nivel es sustancial para la consecución del buen estado ecológico.

Unos grandes planes de cuenca, donde se mezclan y multiplican niveles y medidas, no resultan un instrumento suficiente para la gestión operativa. Necesitamos instrumentos más cercanos, con un mayor enfoque sobre problemas y soluciones propias, que permitan el

seguimiento participado. Por ello buscamos *acuerdos voluntarios* que establezcan claramente compromisos entre agentes, instituciones y organizaciones económicas y sociales.

Buscamos un modelo de cooperación a nivel de subcuenca que permita:

- Alcanzar un equilibrio en aras de conseguir una mejora de la calidad del medio hídrico.
- Adaptar las políticas europeas y nacionales a las especificidades pasando de la escala de cuenca a la de río.
- Promover la agilidad y coordinación administrativa multinivel
- Mejora la eficacia en la aplicación de las medidas de gestión del agua y de los ríos

Un instrumento que puede tomar la forma de carta, acuerdo, convenio,...; que se alimente de la planificación de cuenca pero que a su vez también pueda alimentar esa planificación. En esta línea estamos desarrollando una experiencia en el Cidacos que esperamos sirva a todos de aprendizaje y estímulo para seguir avanzando.

Referencias web:

www.crana.org

www.sudeau.eu

www.guratrans.eu

www.territoriovison.eu

www.lasmujeressemojan.com

Elorz, 25 de octubre 2013