

LA INICIATIVA SOCIAL DE MEDIACIÓN PARA LOS CONFLICTOS DEL AGUA EN ARAGÓN

Víctor Viñuales y Nacho Celaya

Fundación Ecología y Desarrollo

victor@ecodes.org y ncelaya@ecodes.org

Resumen

Se hace un esbozo del cambio producido en los conflictos del agua en España. Se caracteriza la mediación dentro de las distintas fórmulas existentes para resolver los conflictos, con sus posibilidades y sus límites. Se describen someramente las distintas fases de la Iniciativa Social de Mediación, promovida por la Fundación Ecología y Desarrollo para contribuir a resolver los largos conflictos que en Aragón enfrentan a regantes con organizaciones de afectados que representan a territorios de la montaña. Unos quieren construir embalses, los otros se niegan totalmente. Se explica el origen y desarrollo de esta iniciativa, los agentes implicados y se analizan los casos más significativos en los que ha trabajado hasta la fecha. Además se añade un resumen de los resultados más importantes obtenidos. Finalmente, se exponen unas conclusiones finales que, según los autores, tienen un valor general. .

Listado de palabras clave

Conflictos. Agua. Aragón. Mediación. Embalses

Title

Social Mediation Initiative for Water Conflicts in Aragon

Abstract

An outline of the change produced in water conflicts in Spain is offered. Mediation is characterised within the different existing formulae to resolve conflicts, detailing the possibilities and limitations. Brief descriptions are given of the different phases of the Social Mediation Initiative, promoted by Fundación Ecología y Desarrollo to contribute towards the resolution of lengthy conflicts which cause confrontations between irrigation groups and those affected in mountain areas: the former want to build reservoirs, the latter totally refuse to allow this to happen. The origins and development of this initiative are explained, as are the stakeholders involved, and the most significant cases dealt with to date are analysed. There is also a summary of the most important results achieved. Lastly, final conclusions are offered, which according to the authors are of general value.

Keywords

Conflicts. Water. Aragon. Mediation. Reservoir.

Índice

1. Los conflictos del agua en España, un esbozo
2. La mediación, una forma útil de resolver los conflictos del agua
3. Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón
 - 3.1 Antecedentes
 - 3.1.1 El acuerdo de Fabara (Matarraña)
 - 3.1.2 Planificación participativa en Baleares
 - 3.2 Primera fase de la Iniciativa Social de Mediación. Enero-noviembre de 2002
 - 3.2.1 Introducción
 - 3.2.2 Objetivos
 - 3.2.3 Descripción de la experiencia
 - 3.2.4 Resultados obtenidos
 - 3.2.5 Dificultades en la realización
 - 3.3. Segunda fase de la Iniciativa Social de Mediación. Mayo de 2004 hasta la actualidad
 - 3.3.1 En qué conflictos ha trabajado y está trabajando la ISM en esta segunda fase
 - 3.3.2 Cómo se está trabajando
 - 3.3.3 Principales resultados que se han obtenido hasta la fecha
 - A) Acuerdo sobre Santaliestra
 - B) Acuerdo sobre el Matarraña
 - C) Procesos pendientes: Biscarrués
4. Conclusiones provisionales
5. Epílogo

1. Los conflictos del agua en España, un esbozo

En gran parte del siglo XX un reducido número de actores conformaba la cultura del agua hegemónica en nuestro país (Figura 1). Los grandes y los pequeños conflictos podían ser resueltos por este núcleo sustantivo que acordaba las grandes y las pequeñas decisiones de la gestión del agua. El discurso era estable, los actores también y los instrumentos y procesos establecidos para resolver las diferencias de criterio funcionaban ayudados, no hay que olvidarlo, por el régimen franquista imperante, que gustaba poco de las disidencias.

Esos actores clave se agrupaban en cuatro ámbitos esenciales: administraciones públicas, sector empresarial, usuarios y los profesionales y técnicos

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	SECTOR EMPRESARIAL				
<table border="1"><tr><td>Confederaciones Hidrográficas</td></tr><tr><td>Dirección General de Obras Públicas</td></tr></table>	Confederaciones Hidrográficas	Dirección General de Obras Públicas	<table border="1"><tr><td>Empresas Hidroeléctricas</td></tr><tr><td>Empresas constructoras</td></tr></table>	Empresas Hidroeléctricas	Empresas constructoras
Confederaciones Hidrográficas					
Dirección General de Obras Públicas					
Empresas Hidroeléctricas					
Empresas constructoras					
TÉCNICOS Y PROFESIONALES	USUARIOS				
<table border="1"><tr><td>Colegio de Ingenieros de Caminos</td></tr></table>	Colegio de Ingenieros de Caminos	<table border="1"><tr><td>Regantes</td></tr></table>	Regantes		
Colegio de Ingenieros de Caminos					
Regantes					

Figura 1

Sin embargo, a partir de los años ochenta, estos cuatro ámbitos se hicieron más complejos, los actores se multiplicaron y el discurso casi monolítico hasta entonces comenzó a resquebrajarse. La creación de las 17 Comunidades Autónomas y el cambio de criterios del Ministerio de Agricultura, muy condicionado por la nueva política de la Unión Europea, provocó que la unanimidad de las administraciones públicas se rompiera.

En el campo de los profesionales y técnicos la hegemonía de los ingenieros de caminos se ha ido fragmentando y nuevas profesiones reclaman su derecho a participar en la planificación y ejecución de la política del agua (Figura 2). Los afectados por las obras de regulación empezaron a hacer oír su voz. Los grupos ecologistas que reclamaban otra consideración de la biosfera y de los recursos naturales empezaron a discutir públicamente las "verdades inamovibles".

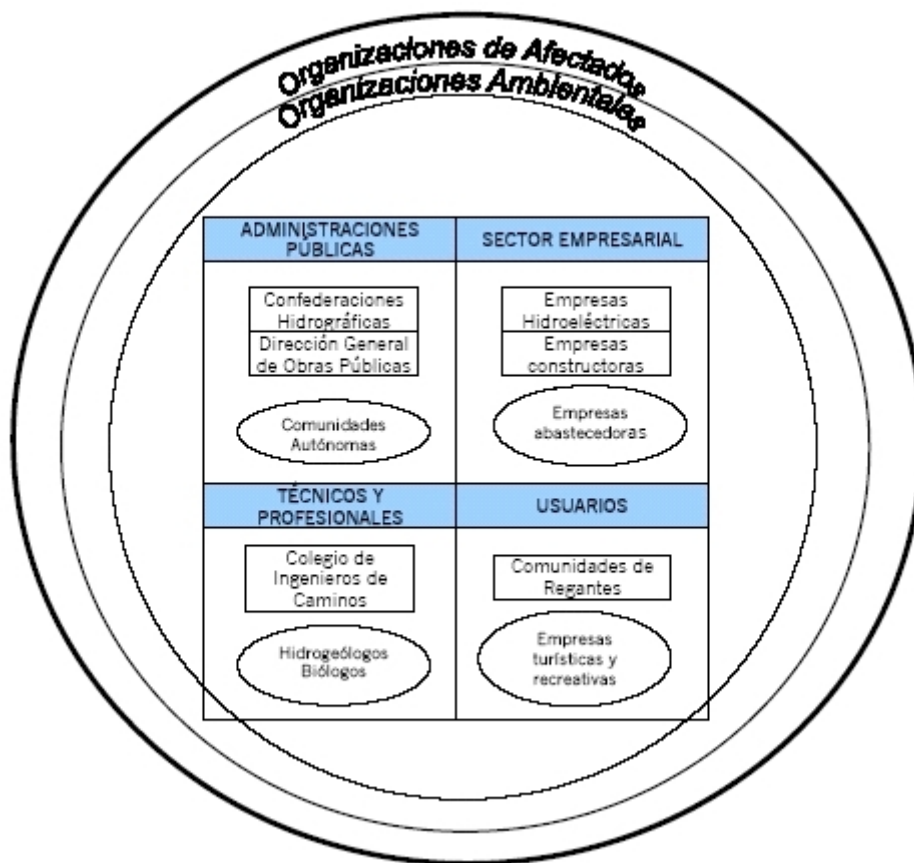


Figura 2

En suma, otro discurso con nuevos conceptos se comenzó a construir. Otros actores reclamaron su derecho participar en la gestión del agua e impugnaron los espacios y procedimientos establecidos tradicionalmente para gestionar los conflictos del agua.

En los últimos años los conflictos del agua llenaban los juzgados y la calle. De la constatación de que esos espacios no son buenos, finalmente, para ninguno de los actores ha surgido la búsqueda de nuevas formas de resolver los conflictos del agua, más apropiadas al incremento de actores, más eficientes y, en última instancia, más útiles para la sociedad.

2. La mediación, una forma útil de resolver los conflictos del agua

Hay distintas maneras de resolver los conflictos. Una primera manera es evitarlos. Una planificación adecuada, por ejemplo, de la política hidráulica permite que los actores fundamentales perciban que la política adoptada recoge lo sustancial de sus preocupaciones y por tanto el conflicto ya no se manifiesta.

Una vez que el conflicto se manifiesta, una primera manera de afrontarlo es la negociación directa entre las partes en disputa. Muchos microconflictos se resuelven en esta fase, pero otros, sobre todo aquellos que tienen una envergadura considerable, no. Un problema común es que las partes carecen de las habilidades necesarias, capacidad de empatía, por ejemplo, para defender sus propios intereses y a la vez reconocer los intereses de la

otra parte. Otro problema frecuente son las cargas emocionales previas y los prejuicios que condicionan la recepción de los argumentos del contrario.

Si las partes no son capaces de ponerse de acuerdo en una negociación directa, tienen que recurrir a terceros para ayudarles. Un estadio inicial de ese recurso a terceros es la mediación. En ella, las partes mantienen el control total sobre los acuerdos que se logran. El acuerdo entre las partes es el requisito inexcusable. El mediador no es sino un facilitador de ese acuerdo.

Otro modo muy común de resolver los conflictos es a través de un árbitro. Su elección debe ser aprobada por las partes, pero la decisión que tome es independiente de la voluntad de éstas. Puede satisfacer a una parte y a la otra no, a las dos por un igual... La clave es que el control de los litigantes sobre el acuerdo es menor que en la mediación. Controlan quién va a ser el árbitro, pero no controlan qué decisión va a tomar éste.

También es una vía de resolución de conflictos el sistema judicial establecido por las leyes. Todo está reglado, qué norma se aplica, qué juez interviene, el proceso... Las partes conocen el procedimiento, tienen reconocidas unas garantías procesales, pero no tienen control efectivo sobre la tramitación, las personas que intervienen o el resultado final. A un juicio se sabe cómo se entra pero nadie sabe a ciencia cierta cómo se sale.

Finalmente, tanto en los microconflictos como en los macro, a veces, dada la desproporción de fuerzas de las partes en litigio, una parte se impone a otra, desoyendo todas las razones. A veces esa imposición se realiza por la fuerza de la ley, en ocasiones por la fuerza de la parte.

Estas distintas maneras de resolver los conflictos forman una pirámide (Figura 3) en la que según vamos ascendiendo las partes van asumiendo que la decisión final supondrá una mayor coerción, que controlarán menos las soluciones adoptadas.

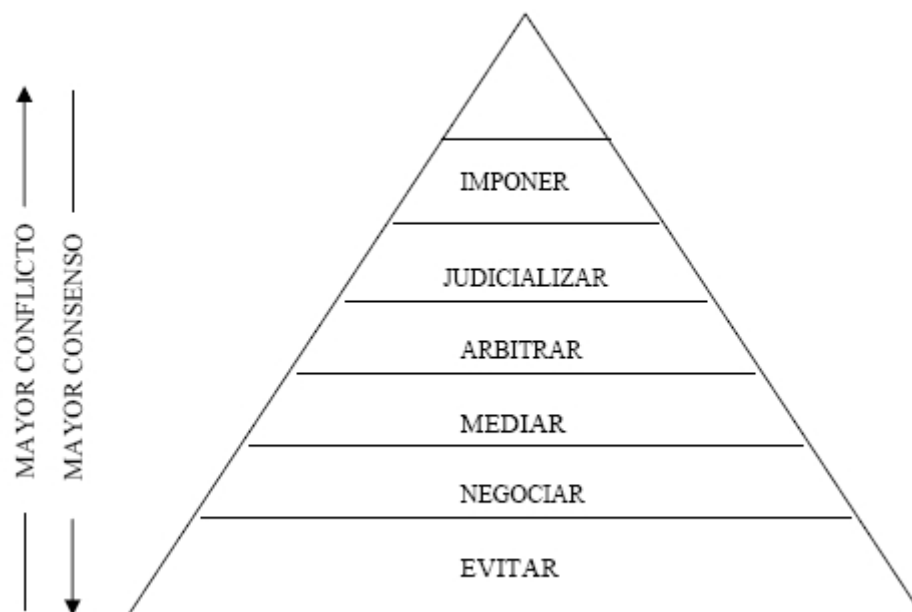


Figura 3. Pirámide de los conflictos

En esa gradación de mecanismos para resolver los conflictos, la mediación ocupa un espacio que se ha desarrollado muy poco en nuestro país y que en otros países, como EE UU, tiene ya una larga trayectoria.

La mediación tiene muchas virtudes: capacita a las partes para la negociación directa, posibilita un mayor cumplimiento de los acuerdos, ya que se han tomado con el acuerdo de las partes, desatasca un sistema judicial colapsado e incapaz de resolver de forma rápida los conflictos... Pero está contraindicada en algunas ocasiones. Las partes no pueden ni deben pactar contra la ley o contra los intereses legítimos de otros o contra la ciencia...

En este momento de búsqueda de formas alternativas de resolver los conflictos del agua basadas en el diálogo, la mediación tiene un lugar muy importante. Sin embargo, como ocurre con los fármacos, tenemos que tener en cuenta también para qué situaciones está indicada o contraindicada.

3. Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón

3.1 Antecedentes

3.1.1 El acuerdo de Fabara (Matarraña)

El conflicto del bombeo de Beceite en el río Matarraña evidenció un enfrentamiento que ya se ha convertido en un clásico: regantes en la parte baja de la cuenca contra grupos proteccionistas de los valores naturales en la parte alta del río. Lo característico aquí es que estamos hablando de una cuenca muy pequeña, con poca población por lo que las relaciones personales son obligatorias.

El conflicto fue visualizado por los grandes medios de comunicación de masas a través de una romería de los anti-bombeo que fue disuelta por la guardia civil. Como en los viejos tiempos, la política del agua era impuesta a golpe de culatazo.

En nuestra opinión, el gran aprendizaje colectivo de los principales actores del conflicto fue su decisión interna de, en adelante, resolver sus conflictos a través del acuerdo. Esa disposición y el trabajo de un ingeniero de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) y de la Fundación Ecología y Desarrollo(ECODES) permitieron lograr en 1999 el acuerdo histórico de Fabara rubricado por el Sindicato Central de Regantes del Matarraña, los 19 alcaldes de la cuenca, la Plataforma en Defensa del Matarraña, la CHE y ECODES.

En ese acuerdo y en las enseñanzas aprendidas en el proceso se funda la confianza de nuestra Fundación en la posibilidad de resolver los conflictos del agua a través del diálogo y el acuerdo.

3.1.2 Planificación participativa en Baleares

En las Islas Baleares, la combinación de una sequía climática con una gran confrontación política en el año 2000 motivó un enfrentamiento entre los principales actores de la política del agua en esa Comunidad Autónoma. Por encargo de la Consejería de Medioambiente ECODES desarrolla talleres participativos en Ibiza, Menorca y Mallorca, con distintas metodologías (escenarios de futuro, talleres de marco lógico, etc.) y con un finalidad común: encontrar un espacio de encuentro, de interés compartido entre los actores clave del agua en las islas Baleares (agricultores, hoteleros, ayuntamientos, grupos ecologistas, científicos, asociaciones de vecinos...)

En esos talleres y encuentros se pudo constatar que, pese a lo que los medios de comunicación evidenciaban, los participantes tenían muchas cosas en común, en muchos casos, para su propia sorpresa.

A partir de esas afinidades fue posible redactar un manifiesto que fue rubricado por los participantes en esos talleres y que permitió constatar que la inmensa mayoría de ellos soñaban un futuro similar sobre la gestión del agua en las Islas Baleares.

3.2 Primera fase de la Iniciativa Social de Mediación. Enero-noviembre de 2002

3.2.1 Introducción

Parece evidente el afirmar que en nuestra tierra ¡el agua importa! No hay asunto que produzca en Aragón más emociones colectivas, mayor manifestación de convicciones políticas o un debate público tan intenso.

A lo largo de todo un siglo, la definición por parte de los poderes públicos de las políticas hidráulicas que condicionaban el futuro del agua en nuestra comunidad autónoma ha suscitado divorcios irremediables entre los defensores de los mismos y quienes defienden usos alternativos para este recurso, proponen modelos distintos de gestión o contemplan, también de manera diferente, su valoración económica, social y medioambiental.

Por ello y al margen del debate social que existía en nuestra tierra alrededor del Plan Hidrológico Nacional, nos parecía urgente y oportuno cualquier empeño en construir un acuerdo social respecto al agua en el ámbito de nuestra comunidad autónoma, por mínimo que fuera su alcance, porque sólo así estaríamos en condiciones de afrontar con responsabilidad las nuevas exigencias que nos plantea el recién iniciado siglo XXI.

Por otra parte, no cabe duda de que la calidad de la democracia tiene mucho que ver con la participación ciudadana en la determinación de los asuntos de interés general.

En nuestra tierra eran varias las iniciativas institucionales que estaban en ese momento en marcha teniendo el agua como telón de fondo (Comisión de revisión del Pacto del Agua, creación del Instituto Aragonés del Agua...). Sin embargo, lejos de suplantarlas, queríamos colaborar desde nuestra especificidad para propiciar un escenario diferente que pusiera las bases para la resolución del conflicto.

Por todo ello apostamos por el diálogo y la mediación como método para la resolución de los conflictos, incluso en uno como éste con tanta historia y tan complejo.

Sabíamos que era difícil definir el conflicto y por ende elegir a los protagonistas. En este sentido teníamos claro que no queríamos resolver "todo" el problema generado alrededor del agua y eso nos dio la libertad para "elegir" en una primera fase aquellas entidades que primordialmente escenificaban el conflicto.

Nunca se nos escapó que hablar del agua en nuestra tierra es hablar de desarrollo sostenible, de la reforma de la PAC, del dolor de muchos agricultores que ven pasar los años sin poder sembrar sus tierras. Hablar del agua es hablar de pueblos abandonados, de otros usos del agua, de dolor y muchas veces de dignidades rotas.

Pero a pesar de todo, creíamos que teníamos que intentarlo.

3.2.2 Objetivos

Un primer objetivo que definía el sueño de la ISM era:

Facilitar y estimular una dinámica de acuerdos que ayudara a la reconstrucción de una visión común sobre la gestión del agua en Aragón

Se pretendía también alcanzar algunos otros no menos importantes:

1.- Propiciar una iniciativa, desde la sociedad civil, proponiendo el diálogo y la mediación como estrategias para la resolución del conflicto de los usos y la gestión del agua en nuestra tierra, escenificado en el enfrentamiento entre el llano y la montaña.

2.- Elaborar un documento que, desde el reconocimiento de la legitimidad de todas las posiciones, recogiera el máximo posible de acuerdos consensuados por todas las partes.

3.- Propiciar un nuevo escenario entre los protagonistas del conflicto, resaltando las visiones y los intereses que les unen y creando cauces adecuados para afrontar los puntos que les separan

4.- Presentar nuestras conclusiones, compareciendo ante la Comisión creada en las Cortes Aragonesas para la revisión y actualización del Pacto del Agua.

5.- Implicar al conjunto de instituciones aragonesas en la resolución de un conflicto que nos afecta a todos proponiéndoles su firma como testigos en el acto de ratificación del documento.

6.- Profundizar en las políticas de complementariedad entre los poderes públicos y la sociedad civil desde la honestidad, la máxima información y el respeto a los procesos.

3.2.3 Descripción de la experiencia

Al margen del debate social que vive nuestra tierra y que sin duda mediatiza todas las propuestas de futuro, enfrentándonos a menudo con el resto del Estado a propósito del Plan Hidrológico Nacional, vivíamos con especial dolor la fractura social que, escenificada en el conflicto entre el

llano y la montaña, estaban generando en nuestra tierra los usos y la gestión del agua.

Frente a la razón de la fuerza pretendíamos apostar por la fuerza de la razón y demostrar que el diálogo y la mediación son estrategias privilegiadas para la resolución de conflictos. También para éste, aunque se haya forjado a lo largo de tantas décadas.

Desde este convencimiento la Fundación Ecología y Desarrollo convocó a 38 personas de reconocido prestigio en nuestra tierra, que no se habían significado de una manera clara en el tema del agua y les propuso participar en esta Iniciativa. Era una iniciativa autónoma, sin apoyo económico de las instituciones, desarrollada como un compromiso de ECODES y de las 38 personas que la conformaban.

Desde su constitución como plenario, la Iniciativa se presentó a los medios de comunicación el 31 de enero del 2002, quedó claro que la ISM no pretendía tomar ningún posicionamiento propio en relación con los conflictos del agua. No se trataba de buscar la verdad, sino de facilitar que los afectados llegaran a unos acuerdos que, en mayor o menor medida, estábamos convencidos de que acabarían por aparecer.

Una dificultad inicial, de cuya resolución depende en un alto grado la evolución posterior de la mediación, fue reconocer y seleccionar a las partes fundamentales del conflicto. No debe faltar nadie y todos los que "sobran" acaban lastrando el proceso.

A la hora de escoger a los protagonistas, a los afectados... se eligieron, para esta primera fase, las trece entidades que en ese momento nos parecía que escenificaban de una manera más representativa el conflicto: las cuatro Comunidades de Regantes más importantes (Aragón y Cataluña, Riegos del Alto Aragón, Bardenas y Canal Imperial de Aragón), los tres sindicatos agrarios más representativos (UAGA, ASAJA y ARAGA), las cuatro asociaciones de afectados de los cuatro embalses más conflictivos (Yesa, Biscarrués, Jánovas y Santaliestra), La Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases (COAGRET) y por último ADELPA, asociación que agrupa a todas las Entidades Locales del Pirineo Aragonés.

Al convocar a estas 13 entidades teníamos tres objetivos fundamentales:

- * Propiciar un escenario diferente, encontrar puntos de encuentro, a partir de un vocabulario nuevo alejado de aquellos conceptos que no habían traído más que desencuentros y frustraciones.
- * Poner en marcha un proceso de escucha, reconociendo como legítimos los intereses de cada parte, en cada uno de los lugares donde se habían vivido los gozos y los sufrimientos de cada entidad.
- * Consensuar un documento -firmado por todos- que supusiera el punto de partida para afrontar en mesas de trabajo cada uno de los asuntos que en el mismo se reflejaban como las cuestiones esenciales del conflicto.

Enviamos una carta a cada una de las entidades contándoles nuestro sueño. Nuestra primera sorpresa agradable fue la disposición a participar

que manifestaron todas las partes. A partir de ahí, nos dividimos por grupos de 3 ó 4 mediadores y fuimos manteniendo reuniones con cada una de las 13 entidades seleccionadas, siempre acudiendo al lugar que nos proponían.

De cada reunión hacíamos un acta donde se recogían, más allá de la riqueza de todo lo compartido, tan sólo aquellos intereses y fines respecto a los usos y gestión del agua que nos eran formulados por cada entidad. Posteriormente enviábamos el acta a cada organización para que nos ratificara si los intereses recogidos eran los que ellos nos habían manifestado en la reunión.

Después de las 13 reuniones, casi todas coronadas alrededor de una mesa y en un clima de complicidad, teníamos en nuestras manos cerca de 90 propuestas e intereses alrededor de los usos y gestión del agua en nuestra tierra que sintetizaban casi todo lo que en este momento reflejaban las distintas sensibilidades y podían ser objeto de negociación.

Nuestra obsesión era en esos momentos que tan sólo se hablara de fines y no de medios. Nos interesaba centrarnos en los qués y no en los cómo, cuestión que evidentemente habría que afrontar pero que sin duda formaría parte de un proceso posterior. Por entendernos, queríamos conocer qué número de hectáreas querían regar pero no les preguntábamos cómo querían hacerlo.

Con ese listado de intereses ordenados de manera que no se supiera quién los proponía, se les pidió a las partes que señalaran con cuáles de ellos estarían de acuerdo y cuáles les sería imposible aceptar.

Sin ninguna negociación y ya casi finalizado mayo, teníamos 18 intereses que todas las entidades estaban de acuerdo en ratificar.

El primer paso estaba dado. Sabíamos que a partir de ese momento el escenario nunca sería el mismo (quizás con eso teníamos cubierto con creces el máximo objetivo que nos podíamos plantear como ISM), sin embargo queríamos ser ambiciosos y que el documento que se presentara a la sociedad, consensuado por todos, contuviera, siquiera esbozados, el mayor consenso posible sobre los temas trascendentes de la gestión del agua en Aragón.

Las siguientes semanas fueron de mediación pura y dura de manera que entrados en el mes de Julio, teníamos cerca de 25 acuerdos consensuados, pero nos parecía que 6 ó 7 fundamentales estaban pendientes de una pequeña matización para que pudieran ser asumidos, en cada caso, por la otra parte.

Después de una profunda reflexión, se decidió en el plenario de la ISM optar por retocar el texto de alguno de los intereses, para presentar un documento, que es el que definitivamente se hubiera firmado, siempre que se cumplieran dos cuestiones fundamentales:

- * Que tuviera los previos, el contenido y el orden adecuado para que pudiera ser aceptado por todos
- * Y que a su vez, mantuviera escrupulosamente la fidelidad a lo aportado por cada una de las entidades.

En ese momento, estamos hablando del mes de octubre del 2002, presentamos el documento a las partes, pidiéndoles un último esfuerzo de generosidad y responsabilidad. Como recogía el preámbulo, lo importante en ese momento, era el compromiso para desarrollar en plenitud cada uno de los puntos que se recogían en el documento y para eso era imprescindible la firma de todos y la presencia del Gobierno de Aragón y la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Nos pusimos, una vez más, en contacto con todos los partidos del arco parlamentario y representantes de instituciones representativas de la sociedad aragonesa, para tenerles al corriente del momento en el que estaba el proceso e irles planteando la posibilidad de que asistieran como testigos al acto de la firma.

Ya estaba fijada la fecha con el beneplácito de todas las instituciones relevantes, el 23 de noviembre. También estaba elaborado el documento final, y por supuesto ya estaba organizado el acto..., pero al final el documento no pudo llegar a firmarse.

Las organizaciones que representaban los colectivos afectados por los embalses previstos y los sindicatos agrarios aceptaron el documento en su totalidad, pero al final las Comunidades de Regantes decidieron no firmarlo, eso sí valorando siempre de una manera inequívoca la experiencia de la iniciativa de mediación y su apuesta por el diálogo y el consenso.

3.2.4 Resultados obtenidos

A pesar de que en una primera lectura nos podía entrar la tentación, y de hecho así nos ocurrió, de pensar que todo había sido un fracaso, en un juicio más matizado llegamos a entresacar varios resultados positivos:

- * El clima creado entre las partes en conflicto era diferente a partir de la ISM.
- * El documento propuesto para la firma podía servir de base para que se pudieran afrontar sin acritud los distintos problemas que afectaban a las partes.
- * Los medios de comunicación a partir de esa experiencia empezaron a valorar que el acuerdo era difícil pero posible, después de años de pensar que era difícil e imposible.
- * Fue una experiencia de protagonismo de la sociedad civil, de profundización democrática, en la que una entidad social y personas individuales afrontaban con su concreta responsabilidad y sus escasos medios un desafío colectivo.
- * Se presentó el documento final ante la Comisión de Actualización del Pacto del Agua de las Cortes de Aragón.
- * La ISM fue valorada por personas e instituciones de forma muy positiva en tiempos de desencuentros y enfrentamientos importantes.

3.2.5 Dificultades en la realización

Algunas de las más relevantes son las siguientes:

- * La dificultad para hacer entender a personas e instituciones que la sociedad civil también tiene un papel fundamental que jugar en la profundización de la democracia participativa.
- * La dificultad para partir de un diagnóstico consensuado del conflicto.
- * La imposibilidad de “reconocer” a todas las partes a las que les afecta el conflicto.
- * El elegir 13 entidades, nada menos, con las que establecer una mediación.
- * El intentar mediar entre las partes sin que las mismas se vean las caras hasta el momento de la firma.
- * El no contar con medios económicos y materiales para llevar a cabo la iniciativa.
- * El tener unas elecciones municipales en el horizonte cercano de la firma del documento, asunto que, muy posiblemente, condicionó el resultado final de la iniciativa.

3.3 Segunda fase de la Iniciativa Social de Mediación. Mayo de 2004 hasta la actualidad

Siempre quedó en el fondo de nuestras conciencias la convicción de que un día u otro la Iniciativa Social de Mediación, de la mano de las instituciones responsables de llevar a buen fin los hipotéticos acuerdos que se pudieran ir logrando, volvería a prestar su recorrido, su aprendizaje y su talante de fondo, en aras de lograr acuerdos para esta tierra nuestra que siempre ha pecado de tener la autoestima por los suelos y que a menudo se ha sentido incapaz de demostrarse que era posible entre todos la búsqueda de soluciones y consensos al problema de la gestión y los usos del agua.

Es justo reconocer el cúmulo de acontecimientos que se fueron sucediendo en esas fechas de forma escalonada y que sin duda crearon el clima adecuado para que desde el Gobierno de Aragón se nos lanzara el reto de reeditar la Iniciativa Social de Mediación. A saber: cambio en el Ministerio de Medio Ambiente, derogación del decreto del trasvase del Ebro, nombramiento de un nuevo presidente para la CHE, puesta en marcha de la Comisión del Agua en el marco del Instituto Aragonés del Agua...

El convenio se firmó el 3 de mayo de 2004 y a partir de ese día, se puso en marcha la Iniciativa Social de Mediación, en esta segunda edición, con cinco convencimientos clave que nos parece importante señalar para poder interpretar y valorar el trabajo realizado desde los primeros días de esta nueva etapa:

1.- Queríamos que el convenio se ratificara en la Comisión del Agua, órgano privilegiado de participación de todos los actores clave.

2.- Estábamos persuadidos de que en aquellos conflictos donde fuera posible la negociación directa, no tenía sentido la participación de la ISM.

3.- Queríamos trabajar río por río, conflicto por conflicto, pues en una primera lectura pareció tener múltiples ventajas, como el poder contar con interlocutores claros, manejar la diversidad y dimensionar bien las fuerzas.

4.- Queríamos empezar hablando de intereses, necesidades, demandas y no de los medios o maneras de resolver estas necesidades de usos y gestión, cuestión que casi parece una quimera en un clima donde todos nos referimos a cada conflicto por el nombre del embalse que lo ha generado, lo que dificulta enormemente diferenciar entre fines y medios.

5.- Queríamos aprovechar el acuerdo con el Gobierno de Aragón y la CHE para desarrollar una estrategia en la que el trabajo que realizaba la Comisión del Agua, sobre todo la Ponencia de Obras del Pacto del Agua, se coordinara bien con el trabajo de la ISM. De manera que las instituciones de referencia en la gestión del agua lanzaran el mensaje de que era útil llegar a acuerdos a través del diálogo y la mediación.

3.3.1 En qué conflictos ha trabajado y está trabajando la ISM en esta segunda fase

La ISM ha trabajado en todos los conflictos significativos del agua en Aragón (Yesa, Biscarrués, Santaliestra, Mularroya, Torre del Compte, etc.). Sin embargo ha trabajado con distinta intensidad en cada uno de ellos atendiendo a dos factores:

*el calendario de trabajo de la Ponencia de las Obras del Pacto del agua, esfuerzo institucional con el que hemos ido coordinando esfuerzos, y

*la congruencia de la intervención de la ISM con la situación de cada conflicto, dadas las características de nuestra metodología y enfoque, que como hemos afirmado líneas arriba, persigue el pleno acuerdo de las partes en disputa.

Por esta última razón, apenas intervenimos en la resolución del conflicto en relación con el embalse de Yesa, dado que la estrategia por la que finalmente se optó es por lograr un acuerdo por mayoría dentro de la Comisión del Agua y no un acuerdo por consenso entre las partes enfrentadas.

3.3.2 Cómo se está trabajando

De alguna forma se ha producido un reparto de papeles entre la Ponencia de Obras del Pacto del Agua y la ISM. En la ponencia se visualizan las claves del conflicto y las visiones y enfoques de los protagonistas del mismo, ya que se les invita expresamente a éstos a que las expongan. Una vez que se ha logrado un acuerdo entre las partes, en buena medida gracias al trabajo de la ISM, la ponencia lo recoge, lo configura como un dictamen propio y lo remite finalmente a la Comisión del Agua para su aprobación final.

La ISM, por otra parte, participa como invitada permanente en la Ponencia, colaborando metodológicamente con el presidente de la misma y facilitando un clima de diálogo entre los 8 miembros que la conforman. Además trabaja con todas las partes en conflicto, en multitud de reuniones bilaterales sobre el terreno, se reúne también con todos los actores que rodean el conflicto y que determinan y condicionan los márgenes entre los que se pueden construir las alternativas. Así mismo mantiene contactos continuos con técnicos de las principales instituciones involucradas para poder conocer la viabilidad económica, legal, social y ambiental de las alternativas que se van considerando.

La ISM va trabajando fundamentalmente con el conflicto que constituye el foco de atención de la Ponencia, pero también mantiene contactos y encuentros regulares con los protagonistas del resto de conflictos sin resolver. Esa actividad periférica, discreta y fuera de los focos de los medios de comunicación permite que la ISM vaya avanzando sin interferencias en varios conflictos a la vez y va madurando acuerdos entre las partes sin la presión de la opinión pública en el cogote.

En esta fase, en la que hemos contado de forma expresa con el apoyo del Gobierno de Aragón, de la CHE y del Ministerio de Medio Ambiente, hemos mantenido los principios inspiradores de nuestro trabajo:

- * Un respeto absoluto por las decisiones que se han ido tomando en el ámbito político.
- * Desde la ISM tan sólo somos facilitadores, desde la ISM no forzaremos nada que no quieran las partes.
- * Todos los intereses son igualmente legítimos y por lo tanto todos merecen ser escuchados y estudiados.
- * Frente a las prisas evidentes y lógicas marcadas por la inminencia del cierre de los presupuestos o por la incertidumbre de los fondos europeos o por el calendario político coyuntural, hemos reiterado la necesidad de ser respetuosos con los *tempos* que requiere el diálogo entre las partes.

Por simplificar y emplear una metáfora conocida, en la actualidad la ISM sería la cocina de los acuerdos que se están fraguando en Aragón y la Ponencia y la Comisión del Agua serían el salón en el que esos acuerdos se presentan.

3.3.3 Principales resultados que se han obtenido hasta la fecha

A) Acuerdo sobre Santaliestra

El conflicto de Santaliestra, con varios procesos judiciales en marcha, tanto de carácter administrativo como penal, ha entrado, finalmente en vías de solución en todos los campos en los que subsistía el conflicto (la resolución de una alternativa para los regantes del Canal de Aragón y Cataluña, el cierre de las amenazas de nuevos pantanos para los habitantes

de Santaliestra y los procesos judiciales pendientes, entre ellos la querrela criminal interpuesta contra altos cargos de la Administración).

La Comisión del Agua, a partir de dos dictámenes redactados por la ISM, después de haber trabajado más de 12 borradores, y debatidos y refrendados por la Ponencia de las Obras del Pacto del Agua, aprobó, por unanimidad de los 60 miembros que la componen, ambos dictámenes (ver anexos).

B) Acuerdo sobre el Matarraña

El 27 de julio último, los alcaldes de la zona, el Sindicato Central de Regantes del Matarraña y la Plataforma en Defensa del Matarraña hicieron entrega formal a la Ponencia en la sede del Ayuntamiento de la Fresneda del acuerdo redactado por la ISM, como punto final de un proceso de diálogo y de concertación entre todas las partes en conflicto (ver anexos). Este acuerdo será refrendado por el próximo pleno de la Comisión del Agua.

C) Procesos pendientes: Biscarrués

El conflicto suscitado por el embalse previsto de Biscarrués todavía permanece abierto. La ISM ha mantenido reuniones con la Comisión de Riegos del Alto Aragón, su presidente, Ayuntamiento de Biscarrués, Ayuntamiento de Santolaria, Pedanía de Erés, Coordinadora de Biscarrués-Mallos de Riglos, las empresas turísticas de la zona del Gállego, regantes de la Hoya de Huesca, presidente de la Comarca de la Hoya de Huesca... Se han explorado alternativas con técnicos de las instituciones implicadas... La ponencia ha mantenido varias reuniones monográficas... Pero todavía no se ha encontrado una fórmula adecuada para resolver el conflicto.

Desde nuestro punto de vista los dos caminos posibles siguen abiertos: o una solución por mayoría, en la que muy posiblemente una de las partes quedaría como perdedora del acuerdo y, por tanto, usaría todas sus posibilidades para entorpecer su desarrollo o, en línea con los acuerdos de Matarraña y Santaliestra, una solución consensuada que cuente con el beneplácito de las dos partes en conflicto.

El futuro no está escrito. Nuestro punto de vista, condicionado por nuestro rol y nuestra disposición esperanzada, es que hay margen para un acuerdo satisfactorio para los dos territorios enfrentados y que respete los intereses de ambos. Pero, como decimos con frecuencia, lo realmente definitivo para el acuerdo es la disposición de las partes.

4. Conclusiones provisionales

De ambas fases, de los éxitos y, sobre todo, de los fracasos hemos extraído unas conclusiones provisionales, ya que todavía el camino no ha terminado. Son las siguientes:

Es fundamental distinguir entre los fines y los medios en los conflictos del agua

Si la discusión es como regar 10.000 hectáreas, las alternativas se multiplican y al hacerlo facilitan los acuerdos. Si la discusión se ciñe a hacer o no hacer el embalse X, entonces las alternativas se reducen: hacerlo, no hacerlo o hacerlo a una cota media. Aquí se acaba todo el campo de juego. Cada opción, que ya ha sido amplia y públicamente defendida y atacada por los bandos contendientes tiene de antemano escrito quiénes son los ganadores y quiénes son los perdedores. Por otro lado, nuestra experiencia prueba que sobre los fines es mucho más fácil ponerse de acuerdo y, a partir de ese acuerdo inicial, comenzar un proceso de discusión de las alternativas mejores, desde el punto de vista ambiental, económico y social, para atender los fines ya consensuados

Los intereses de todas las partes deben ser igualmente respetados

Las partes tendrán más o menos razón, desde el punto de vista de la ciencia o de la lógica, pero hay que respetar sus intereses, sus fines, sus anhelos. Si sienten que el mediador no valora y no respeta aquello en lo que creen, muy posiblemente perderán la confianza en el proceso y éste se truncará sin haber empezado.

Los conflictos son complejos, las soluciones, también

Es una ilusión pretender que un conflicto que se ha gestado en un largo periodo de tiempo y que ha ido ganando complejidad se pueda resolver de forma muy fácil y sencilla. No es lo normal. El tiempo que se tarda en desenredar un nudo es proporcional al grado de embarullamiento que tiene.

Es muy importante que las administraciones públicas se impliquen en el proceso

El desarrollo de un proceso de mediación al margen de las administraciones públicas permite desarrollarlo con mayor autonomía y mayor apego a la metodología, pero si se quieren lograr acuerdos prácticos, en cuyas alternativas van a estar involucradas, con toda probabilidad, esas mismas administraciones, es más útil realizar el proceso en coordinación con ellas.

Las administraciones públicas deben premiar a los que acuerdan

Es muy importante que las administraciones públicas de referencia premien a aquellos contendientes que dialogan y que acuerdan y no, como a veces ocurre, a aquellos que mantienen posiciones más intransigentes. Esa disposición de las autoridades públicas es un gran factor pedagógico para persuadir a los más intransigentes.

Hay que escuchar las razones y también las emociones

Las partes siempre se sentían poco escuchadas, sentían que se habían atendido poco sus razones y que no se habían tenido en cuenta sus sentimientos. Los bloqueos en los procesos de acuerdo tienen muchas veces más que ver con las emociones. Sin "gestionar" éstas no es posible establecer bases sólidas en el proceso de diálogo.

No se debe pactar contra la ley, la ciencia o transfiriendo los perjuicios a terceros

Las partes acuerdan, ése es el núcleo de la mediación. Pero sus acuerdos tienen límites, no deben acordar transfiriendo los perjuicios a terceros. En

un caso como el de las obras hidráulicas es obvio que la administración pública no es un mero testigo del acuerdo entre las partes. Es un actor principal del acuerdo. De hecho tiene las competencias legales para promover la mayor parte de las decisiones que se adopten y tiene que asegurarse de que los acuerdos respetan la legislación vigente.

Lo fundamental: la disposición al acuerdo de las partes

No hay metodología que supla el componente fundamental de un acuerdo: la disposición de las partes al mismo. Y esta disposición es incentivada sobre todo por la convicción de que es preferible para ellas un acuerdo seguro, cuya redacción final ellas controlan al 100% y satisface el 85% de sus expectativas, que una sentencia favorable probable que satisfaga, en su caso, el 100% de sus pretensiones.

Lo fundamental: los acuerdos por consenso son más prácticos

En los acuerdos por consenso las partes no siguen poniendo zancadillas legales o de cualquier tipo para dificultar que "el otro" se salga con la "suya". Por tanto, muy probablemente, los acuerdos se ejecutarán antes. Muy probablemente, las administraciones públicas, siempre escasas de dinero, preferirán invertir éste en proyectos sin contestación social que hacerlo en otros con oposición. Con frecuencia lograr un acuerdo por consenso es más laborioso, se "pierde" tiempo en el momento de la decisión. Por el contrario, se gana tiempo, con frecuencia mucho tiempo, en el momento de la ejecución. El resultado final es que muy probablemente una obra acordada esté realizada mucho antes que una obra impuesta a alguna de las partes.

Cada conflicto requiere su metodología

No hay una metodología que pueda aplicarse siempre en cualquier contexto y situación. Es preciso adaptar a cada realidad concreta los principios de la mediación, que sí que pueden tener una validez más general. Las personas concretas, la historia concreta, la coyuntura sociopolítica, la situación de los procesos judiciales existentes... todo es único para cada conflicto. Y esos componentes únicos demandan un abordaje específico para cada caso.

5. Epílogo

La mediación no es la pócima universal para resolver los conflictos del agua en España. Ni siquiera es la más deseable. Lo ideal sería que los conflictos se evitaran, de acuerdo al primer escalón que indicábamos en la pirámide de resolución de los conflictos que insertamos líneas arriba. Y lo óptimo es que las partes, caso de surgir un conflicto, estuvieran capacitadas para, a través de un proceso de negociación directo y sin ayuda externa, construir un acuerdo estable de mutua satisfacción.

Sin embargo, estamos convencidos de que, en el estado actual de la cultura de la sociedad española y más específicamente de los principales actores en los conflictos del agua, la mediación, sus principios y su metodología pueden hacer una gran aportación para construir una cultura del agua que recoja las sensibilidades existentes en el conjunto de la

La Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón.
Victor Viñuales y Nacho Celaya.

sociedad española sobre la gestión de este recurso y que, además, esté en concordancia con la nueva Directiva del Agua de la Unión Europea.

[Dictamen sobre el río Matarraña 26 julio 2005](#)

[Resolución sobre el conflicto generado alrededor de la regulación del río Ésera 17 enero 2005](#)

[Dictamen sobre el Embalse de San Salvador Optimizado 24 de Noviembre 2004](#)

[Compromiso de los aragoneses sobre el agua, 23 de noviembre de 2002](#)