



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Los Foros del Agua: una herramienta para la participación de base de la ciudadanía

Autor: M^a Luisa Perez García

Institución: CIMA. Centro de Investigación del Medio Ambiente. Gobierno de Cantabria.

e-mail: perez_ml@medioambientecantabria.es

Otros Autores: Agustín Ibáñez Martínez (CIMA. Centro de Investigación del Medio Ambiente)

RESUMEN

En los procesos participativos desarrollados en Cantabria en el contexto de la implantación de la Directiva Marco del Agua ha sido una constante la evolución y mejora de las herramientas utilizadas, ya que cada proceso ha requerido adaptarse a las características sociales y ambientales de cada cuenca. Además de implicar a los clásicos sectores de la sociedad organizada (social, administrativo, económico) se decidió buscar una fórmula sólida para abrir el abanico social presente en los procesos, posibilitando la apertura en los procesos activados al público en general o sociedad no organizada, buscando además reforzar la coherencia en el funcionamiento interno del propio Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA), al alcanzar sinergias entre proyectos y redes de participación ciudadana similares. La participación de esta sociedad no organizada se estructuró en torno a los Foros del Agua, que se ajustaron a la realidad de los procesos de Agenda 21 Local existentes en cada cuenca, por lo que se desarrollaron reuniones a escala municipal. En los casos en los que existían agendas mancomunadas, los Foros del Agua tuvieron un ámbito comarcal. En algunos procesos participativos, el diseño de los Foros del Agua respondió a un criterio comarcal ajustado a la realidad de las relaciones intermunicipales, como por ejemplo en el caso de la cuenca del Miera-Bahía de Santander. La recuperación del trabajo intersectorial, que no existió en el primero de los procesos en los que se integraron los Foros del Agua, implicaba la dificultad de garantizar la incorporación de los ciudadanos particulares a las reuniones intersectoriales. Esto se resolvió designando dos representantes legitimados por el resto de los asistentes a cada uno de los Foros del Agua. La valoración de la apuesta que supuso la inclusión de los Foros del Agua en los procesos de la OPHIC no puede ser más positiva, ya que los beneficios han sido recíprocos tanto para la OPHIC, que se ha beneficiado de la plataforma proporcionada por las entidades locales, como por las propias entidades locales, que han visto reforzado su proceso con la celebración de debates temáticos cuyos resultados serán dirigidos a los nuevos Planes Hidrológicos, y también con la presencia y apoyo de los gestores y técnicos de la Consejería de Medio Ambiente y del propio CIMA.

Palabras Clave: Directiva Marco del Agua, participación, foros.

Los Foros del Agua: una herramienta para la participación de base de la ciudadanía
La Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria lleva cuatro años fomentando la participación pública en la gestión de las cuencas de la región.

1. Origen y objetivos

Cada vez son más las normas que introducen la variable de la participación pública en las directrices de las distintas políticas sectoriales, y un buen ejemplo de ello es la Directiva Marco del Agua (DMA), norma europea que establece el objetivo de alcanzar *un buen estado ecológico* en las masas de agua de todos los países de la Unión Europea antes de 2015. Como consecuencia de la aplicación de la DMA en Cantabria y teniendo en cuenta el creciente interés que los temas relativos al agua y sus ecosistemas suscitan en gran parte de los sectores de la sociedad, la Consejería de Medio Ambiente, puso en marcha en el año 2006 la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC). La iniciativa es un buen ejemplo de cultura institucional o cultura de Consejería, ya que surgió del compromiso conjunto de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua y del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA). La primera aporta el marco institucional en el que se integran los trabajos, el conocimiento del estado de los medios acuáticos en Cantabria y la codirección técnica de la Oficina. El CIMA contribuye poniendo a disposición los medios materiales y humanos necesarios y su experiencia en el impulso de procesos de participación vinculados con el medio ambiente y la sostenibilidad. De esta forma, se habilitaba un canal para que la sociedad de Cantabria participara activamente en las decisiones relacionadas con la gestión del agua. Y en esta nueva forma de hacer gestión y, en definitiva, de hacer política, se enmarcan las iniciativas que la Consejería de Medio Ambiente viene realizando en los últimos años a través del CIMA. Otros ejemplos de fomento de participación pública en la toma de decisiones ambientales han sido el impulso de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria (constituida por las entidades locales de Cantabria que trabajan para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante la implantación de las Agendas 21 Locales), el Proyecto Ríos de Voluntariado Ambiental (proceso participativo voluntario y de educación ambiental para el diagnóstico y la conservación de los ríos de Cantabria) o la Estrategia Cántabra de Educación Ambiental (proceso colectivo entre cuyos compromisos destaca la creación del Centro de Documentación y Recursos para la Educación Ambiental de Cantabria, ubicado en el CIMA), entre otros proyectos. En este sentido, en los últimos años se viene constatando que las líneas de trabajo en materia de Educación Ambiental, voluntariado, y participación pública, necesariamente han de caminar juntas, y los resultados obtenidos demuestran que son muchas las sinergias alcanzadas a lo largo del camino.

Con el doble objetivo de fomentar el debate sobre el agua en nuestra región y de enriquecer los nuevos Planes Hidrológicos (que serán los primeros Planes elaborados bajo los principios de la DMA) con la participación ciudadana, la OPHIC trata de alcanzar el mayor consenso posible entre los distintos agentes implicados en la gestión del agua de cada cuenca (administraciones, empresas, sindicatos, ONG's, grupos ecologistas, usuarios, vecinos, etc.). Para ello, se trabaja de forma coordinada con las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, Ebro, y Duero; la Demarcación de Costas en Cantabria; y diversos departamentos del Gobierno de Cantabria con competencias en materia de aguas.

2. Nuevas formas de hacer gestión del agua: la filosofía de la OPHIC

Se puede afirmar que en Cantabria, la administración hidráulica ha salido a la calle. Así, lejos de la estampa del ciudadano que se dirige a la ventanilla de la Administración para efectuar cualquier trámite, la OPHIC ha querido ir al territorio para identificar y animar a participar a los distintos agentes y usuarios que en cada cuenca tienen una relación directa o indirecta con la gestión del agua por lo que todas las actividades de participación se han organizado en localidades de las cuencas afectadas. De esta manera, la Consejería de Medio Ambiente apuesta por una planificación hidrológica realizada *de abajo a arriba*, que comienza consultando a la sociedad y acaba ejecutando proyectos para la mejora ambiental de los ecosistemas acuáticos de Cantabria.

Para ello se ha utilizado una metodología, más adelante detallada, que se ha ido adaptando a la realidad socio-ambiental de cada territorio, ya que los procesos participativos han de planificarse de una manera flexible y dinámica si quieren alcanzar los objetivos perseguidos.

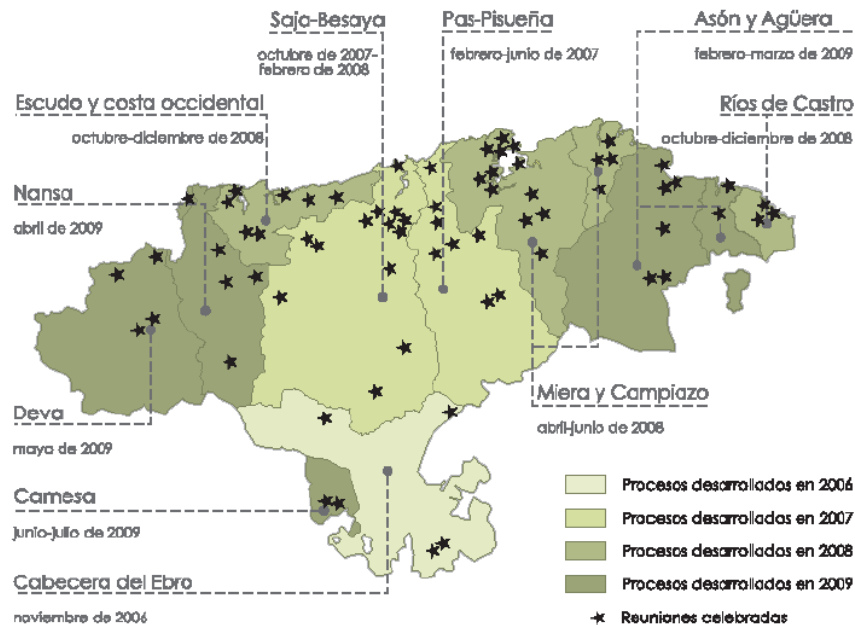
A la hora de estimular la implicación ciudadana en las cuencas de Cantabria en las que se han desarrollado los distintos procesos se ha buscado la colaboración y coordinación con otras redes y estructuras de participación social. En este sentido destaca la colaboración con las entidades locales que implantan la Agenda 21 Local en el ámbito municipal y forman parte de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria. La implicación de estas redes locales resulta especialmente útil en la organización y difusión de los *Foros del Agua*, encuentros de ámbito local o comarcal abiertos a la ciudadanía donde se debaten las problemáticas y posibles soluciones de las cuencas afectadas en los tramos del ámbito territorial que abarca cada Foro.

También es de destacar el trabajo compartido con los Grupos de Acción Local (entidades gestoras de programas comunitarios de desarrollo rural) con presencia efectiva en el territorio, fundamentalmente en las áreas de montaña que coinciden normalmente con las cabeceras de las cuencas. La cercanía de estas entidades con la realidad de la población rural y sus problemáticas ha facilitado el acercamiento y la participación de la misma en los procesos participativos desarrollados en las cuencas de la región.

3. Una trayectoria intensa (2006-2010)

Desde su creación en 2006, la OPHIC ha desarrollado procesos participativos en todas las cuencas de la región: Ebro, Pas-Pisueña, Saja-Besaya, Miera, Campiazo, Escudo-costa occidental, ríos internos de Castro Urdiales, Asón, Agüera, Nansa, Deva, y Camesa; involucrando a todos los agentes implicados así como a la población local.

En los 70 actos (jornadas informativas, reuniones sectoriales, intersectoriales, Foros del Agua, etc.) que se han celebrado han participado 2.819 personas, que han hecho valer sus demandas e intereses en la planificación de las cuencas de la región. Si se tiene en cuenta que muchas de estas personas son a su vez representantes de administraciones públicas, colectivos sociales y vecinales, organizaciones empresariales y sindicatos, federaciones deportivas y de usuarios, etc., se puede concluir que el alcance de la iniciativa ha sido realmente amplio.



Mapa de Cantabria donde figuran las localidades en las que se han celebrado reuniones de participación hidrológica.

La intensa actividad ha llevado a que los gestores y técnicos involucrados en estos procesos hayan tenido contacto directo con la ciudadanía, conociendo así cual es la percepción que de los ríos y las cuencas tienen los distintos sectores, impregnándose del saber popular vinculado a la cultura fluvial, muy presente sobre todo en los ámbitos rurales. Cabe así destacar el aprendizaje colectivo que el desarrollo de estos procesos ha supuesto para las distintas personas vinculadas de forma directa o indirecta con los trabajos de participación. Así, tanto los responsables políticos como los técnicos de las distintas administraciones estatales, regionales y locales que han participado en la planificación y ejecución, se han familiarizado con un nuevo lenguaje, unas nuevas formas y una nueva metodología de planificación hidráulica.

4. Metodología empleada.

En los procesos desarrollados por la OPHIC en todas las cuencas cántabras, ha sido una constante la evolución y mejora de las herramientas utilizadas, ya que cada proceso requiere adaptarse a las características sociales y ambientales de la cuenca. A lo largo de dichos procesos ha sido una constante la evolución del método empleado con el fin de alcanzar unos resultados óptimos y ajustados a la realidad ambiental y social de cada cuenca, no obstante, la ejecución de estos procesos se ha basado en un esqueleto común que se ha ido enriqueciendo y madurando con el paso del tiempo. A continuación se desglosan brevemente las distintas fases que dan cuerpo al esquema principal:

- Diagnóstico abierto de cada cuenca.

Esta fase se inició con un exhaustivo trabajo de campo, con el objetivo de aunar los estudios técnicos con la percepción social. De forma simultánea se llevó a cabo la

identificación de todos los agentes que en cada cuenca tienen algo que decir en los temas relacionados con la gestión del agua, y que posteriormente fueron convocados a las distintas actividades de participación.

- Jornada informativa de presentación del proceso.

Se trata de un acto institucional en el que se convoca a todas las partes interesadas en la gestión de cada cuenca, estando abierto al público en general. Participaron responsables políticos y técnicos, que presentaron el diagnóstico realizado, así como los objetivos del proceso participativo, la metodología a utilizar, y el calendario previsto.

- Fase de participación activa.

En esta fase se recogían los diferentes intereses sectoriales, que finalmente fueron enfrentados con el objetivo de consensuar propuestas de actuación desde una perspectiva intersectorial. Las herramientas utilizadas fueron múltiples, como por ejemplo las mesas sectoriales (agentes económicos, sociales e institucionales), mesas territoriales (donde se abordaron las problemáticas y soluciones de un tramo determinado de la cuenca), o los Foros del Agua (encuentros abiertos al público en general, organizados en el contexto de las Agendas 21 Locales de los municipios o mancomunidades de un tramo concreto de la cuenca). En algunos territorios rurales de difícil accesibilidad se realizaron encuestas personales “puerta a puerta”.

- Fase de conclusiones y retorno de resultados.

Una vez finalizada la fase de participación ciudadana tomó protagonismo el trabajo de gabinete, donde se analizaron y cribaron las propuestas recogidas a lo largo de cada proceso. Las propuestas resultantes, una vez agrupadas y sistematizadas, se han plasmado en fichas concretas de actuación que han sido remitidas a las Confederaciones Hidrográficas para su inclusión en los nuevos Planes Hidrológicos, actualmente en fase de elaboración.

Por último, se producirán retornos de los resultados obtenidos, visitando nuevamente cada cuenca explicando los avances producidos en la elaboración de los citados Planes, y dando una nueva oportunidad a los ciudadanos de participar activamente en la gestión hídrica de su territorio.

En cuanto a la documentación generada a lo largo de los procesos, cabe destacar el esfuerzo realizado en elaborar materiales divulgativos y de fácil comprensión para el ciudadano medio. Conscientes de lo complejo de la documentación técnica relacionada con la planificación hidrológica, se ha puesto un particular empeño a la hora de plasmar en los documentos elaborados las realidades y problemáticas de todas las cuencas de Cantabria. Por ejemplo, se han cuidado con esmero los aspectos gráficos, y a partir del cuarto proceso se decidió elaborar mapas visuales de las cuencas, reflejando de manera gráfica la realidad hídrica de los ríos cántabros. De esta manera, y aunque quizás en un primer momento no fuese el primer objetivo, se ha realizado educación ambiental sobre el conjunto de la población, al traducir a un lenguaje sencillo los conceptos técnicos relacionados con la gestión del agua, y se ha proporcionado material de fácil comprensión para el conjunto de la población.



Mapa visual de la cuenca cántabra del Ebro

5. Los Foros del Agua: una herramienta para la participación de la ciudadanía de base.

Recordando la premisa de la evolución constante de la metodología empleada a lo largo de los distintos procesos participativos, cabe destacar que en un momento determinado, tras la celebración del segundo proceso (la cuenca Pas-Pisueña), se consideró que probablemente las herramientas utilizadas hasta entonces estaban dando lugar a un déficit en la representatividad de las propuestas, ya que contar únicamente con la sociedad organizada dejaba las inquietudes y posturas de la mayor parte de la sociedad al margen del proceso.

Con el fin de dar solución a este problema, se decidió buscar una fórmula sólida para abrir el abanico social, posibilitando la apertura de los procesos al público en general o sociedad no organizada, buscando además reforzar la coherencia en el funcionamiento interno del CIMA, al alcanzar sinergias entre proyectos y redes de participación ciudadana similares. Conviene reseñar que desde e CIMA se coordina el desarrollo de los procesos de participación pública a escala local, o Agendas 21, a través de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria, lo cual permitía un acercamiento eficaz a la escala local. La participación de esta sociedad no organizada se estructuró en torno a los Foros del Agua, que se ajustaron a la realidad de los procesos de Agenda 21 Local existentes, por lo que se desarrollaron reuniones a escala municipal. En los casos en los que existían agendas mancomunadas, los Foros del Agua tuvieron un ámbito comarcal.

En algunos procesos participativos, el diseño de los Foros del Agua respondió a un criterio comarcal ajustado a la realidad de las relaciones intermunicipales, como por ejemplo en el caso de la cuenca del Miera-Bahía de Santander. La recuperación del trabajo intersectorial, que no existió en el primero de los procesos en los que se integraron los Foros del Agua, implicaba la dificultad de garantizar la incorporación de los ciudadanos particulares a las reuniones intersectoriales. Esto se resolvió designando dos representantes legitimados por el resto de los asistentes a cada uno de los Foros del Agua.

La valoración de la apuesta que supuso la inclusión de los Foros del Agua en los procesos no puede ser más positiva, tanto por la masiva respuesta de la ciudadanía como por la calidad de los debates celebrados y de las propuestas recogidas. Además, los beneficios han sido recíprocos tanto para la OPHIC, que de alguna manera se ha beneficiado de la plataforma proporcionada por las entidades locales, como por las

propias entidades locales, que han visto reforzado su proceso con la celebración de debates temáticos cuyos resultados serán dirigidos a los nuevos Planes Hidrológicos, y también con la presencia y apoyo de los gestores y técnicos de la Consejería de Medio Ambiente y del CIMA.

En el conjunto global de los procesos, el concepto de *Foro del Agua* adquirió especial relevancia, obteniendo incluso cierta repercusión mediática y social, sobre todo en los ámbitos locales. Además, la espontaneidad de estos encuentros, y el tono amable de los debates generados, además de la madurez de las propuestas obtenidas en los mismos, hacen que sean considerados como uno de los grandes aciertos de los procesos desarrollados, y que hayan supuesto un interesante aprendizaje a todos los niveles tanto para los participantes como para los promotores de la iniciativa.

FORO DEL AGUA de Liébana



Cartel anunciador de uno de los Foros del Agua (cuenca del Deva)

A la hora de dinamizar la participación ciudadana en los *Foros del Agua*, las estrategias utilizadas han sido muy distintas, variando si el contexto era urbano o rural, ya que el público objetivo también es muy distinto, y por ello las herramientas utilizadas han de adaptarse a cada realidad socio-ambiental.

Esta variedad de estrategias se ha manifestado por ejemplo a la hora de difundir la convocatoria previa a la celebración de los *Foros*. Así, en los encuentros de ámbito urbano, se ha fomentado la difusión apoyada en las nuevas tecnologías, intensificando el envío de correos electrónicos a colectivos y asociaciones, blogs y publicaciones digitales, etc.

Por contra, en los ámbitos rurales, las estrategias de acercamiento han sido muy distintas. Así, de forma habitual se ha buscado el apoyo y complicidad de responsables políticos municipales y líderes de opinión a nivel local, rompiendo así la barrera de desconfianza que de antemano puede generar en la población una iniciativa novedosa y desconocida.

En otras ocasiones, han dado muy buenos resultados estrategias como la habilitación del servicio gratuito de autobuses (que recogían a los vecinos de una determinada comarca en varios puntos, para trasladarlos hasta el lugar de celebración del encuentro, y

posteriormente regresar a los lugares de origen), la pegada de carteles en lugares estratégicos (paradas de autobús, bares, cruces de caminos, etc.), o el servicio de un sencillo lunch posterior a la reunión. Cabe destacar que los escenarios informales como los del lunch, entre otros, han aportado importantes dosis de proximidad y confianza entre los promotores del proceso y los participantes, ya que estos escenarios son muy proclives para el intercambio de información y conocimiento mutuo, acercamiento de posturas, etc.



Imagen de uno de los Foros del Agua (cuena del Camesa)

5. Conclusiones obtenidas

Aunque en realidad los resultados de esta experiencia de participación se concretarán con la entrada en vigor de los Planes Hidrológicos, las cifras de los primeros años de existencia de la OPHIC hablan por sí mismas: en las 70 actividades de participación organizadas se han implicado 2.819 personas que han emitido hasta 2.280 propuestas concretas de mejora de nuestras cuencas. Las fichas elaboradas a partir de las propuestas recogidas se han clasificado en grandes grupos o categorías según la temática a la que se refieren: abastecimiento, saneamiento, ahorro de agua, gestión, inundaciones, y restauración.

En cuanto a la tipología de las propuestas más repetidas por los participantes en los distintos procesos participativos, se pueden destacar las siguientes: tratamiento de aguas residuales urbanas y de los vertidos industriales, garantía de los sistemas de abastecimiento de agua, eliminación de infraestructuras situadas en el Dominio Público Hidráulico, limpieza de cauces y restauración de riberas, implantación de medidas encaminadas a fomentar el uso público del espacio fluvial, campañas de educación ambiental vinculadas a la gestión sostenible del agua y continuidad de la participación ciudadana, entre otras.

Además de recoger las propuestas de la ciudadanía cántabra para la mejora ambiental de las cuencas, se considera que el trabajo realizado ha dado como frutos otros logros entre los que se podrían destacar los siguientes:

-Se ha fomentado el debate sobre la gestión del agua en Cantabria, acercándolo a todos los rincones de la región.

- Se han abierto nuevos espacios de diálogo entre administración y administrados.
- Se ha ganado un conocimiento más real y directo de las problemáticas ambientales y sociales de la región (tanto por parte de los políticos como de los técnicos).
- Se ha realizado Educación Ambiental sobre el conjunto de la población.

Se considera que uno de los grandes logros alcanzados ha sido el de conseguir democratizar la participación de base de la ciudadanía a través de los *Foros del Agua*, ya que estos encuentros han supuesto que pudiesen tener contacto con el proceso personas que de otra manera no hubieran tenido la oportunidad de dar su opinión acerca del futuro de sus ríos. Son muchas las conclusiones positivas que se podrían extraer de la celebración de este tipo de encuentros, pero quizás cabría destacar la frescura, espontaneidad de las sesiones y la madurez de las propuestas obtenidas.

Además, estos foros han servido para constatar la intensa relación que sobre todo en el medio rural existe entre los habitantes y el medio natural, aspecto que se manifiesta de forma especial cuando estos se refieren a los ríos, arroyos, manantiales, etc., a los que consideran como propios ya que existe un potente nexos cultural e incluso espiritual en algunos casos.

6. Mirando al futuro.

Entre finales de 2010 y principios de 2011 se celebrarán reuniones de retorno de los resultados en todas las cuencas, en las que se presentarán nuevos documentos que recogen las conclusiones de los procesos ya desarrollados, con lo que el estrecho contacto de la administración con la ciudadanía tendrá continuidad. Además, coincidiendo con esta nueva fase se difundirá el proyecto "El Latido del Agua", conformado por cuatro elementos diferenciados, como son un DVD documental, un libro de fotografía, un conjunto de mapas visuales de las cuencas cántabras y una exposición fotográfica. Este proyecto es concebido como un agradecimiento a la sociedad cántabra por su entusiasta implicación, y dedicado a la realidad hidrológica de la región narrada por sus protagonistas: los ciudadanos cántabros.

La labor iniciada desde la OPHIC no finaliza aquí. Nuevos retos harán que la apuesta de la administración en vincular a la ciudadanía con los ríos y la gestión de su futura planificación se convierta en una oportunidad para todos de tener voz en las diversas iniciativas institucionales.