

CONDICIONES NECESARIAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UN CONTRATO DE RÍO EN EL MATARRAÑA

Monge, C. y Presa, C.

ECODES

RESUMEN

En el año 2005 la Cuenca del Matarraña cerró un conflicto histórico entre distintos usuarios del agua a través del *Dictamen de la Fresneda*, sentando las bases de diálogo y respeto para la resolución de conflictos hidráulicos. En este contexto, surgió la posibilidad de ampliar el proceso de participación y diálogo en torno al Matarraña a un acuerdo más amplio que abarcara otro tipo de actuaciones.

El *Contrato de río* es una metodología participativa consistente en la obtención de un acuerdo voluntario suscrito por una serie de interlocutores públicos y privados que compromete a un proyecto común de gestión de una cuenca. Se basa en un proceso de participación amplio, plural, coordinado con otras políticas y proyectos de ámbito territorial.

En junio del año 2009, la Confederación Hidrográfica del Ebro encargó a Ecodes la puesta en marcha de este proceso, que se encuentra en fase de implementación.

Palabras clave: participación, contrato de río, Matarraña.

INTRODUCCIÓN

Ya en el año 1999, la cuenca del Matarraña vivió un hito con la firma de los acuerdos de Fabara, que supusieron un primer intento de solución dialogada de un conflicto hidráulico. No obstante, habría que esperar hasta el año 2006 para que, tras un proceso de diálogo pilotado por la Iniciativa Social de Mediación, se cerrara un conflicto histórico entre distintos usuarios del agua a través del *Dictamen de la Fresneda*, sentando las bases de diálogo y respeto para la resolución de conflictos hidráulicos en la cuenca del Matarraña.

Como se puede observar, y a pesar de la complejidad política que supone una cuenca que transcurre por tres Comunidades Autónomas, la apuesta de este territorio por la participación y el diálogo es un hecho constatado. En este contexto surge la posibilidad de ampliar el proceso de participación y diálogo en torno al río Matarraña a un acuerdo más amplio que abarcara otro tipo de actuaciones en toda la cuenca.

El Contrato de río es una metodología surgida en torno a 1970 en Francia que puede generar un gran valor social en la cuenca del Matarraña. Consiste en un acuerdo voluntario suscrito por una serie de interlocutores públicos y privados que se comprometen a un proyecto común de gestión de una cuenca, río o tramo de río. Se basa en un proceso de participación amplio, plural, coordinado con otras políticas y proyectos de ámbito territorial, así como un proceso para operativizar, desde la participación y el acuerdo, el Plan de la Demarcación del río Ebro. Al contrario que este, el contrato de río no es un documento de carácter normativo, sino que supone un conjunto de acciones y/o proyectos consensuados por los grupos de interés del territorio para la conservación, restauración, valoración y uso sostenible del río.

A lo largo del último semestre del 2009, Ecodes llevó a cabo un estudio para valorar la posibilidad de implantación de un Contrato de río en el Matarraña. Para ello se apoyó en dos organizaciones claves vinculadas con los usos y servicios del río: la Plataforma en Defensa del Matarraña y la Junta Central de Usuarios de la Cuenca del Matarraña y afluentes. También han sido implicados en el proceso los principales grupos de interés que necesariamente deben estar involucrados en un contrato de río.

Tras esta ronda, y conscientes de la voluntad del territorio de poner en marcha este proceso, se constituyó un comité promotor con la Junta Central de Usuarios del Matarraña y afluentes, la Plataforma en Defensa del Matarraña, la Confederación Hidrográfica del Ebro y, en calidad de secretaria técnica, Ecodes. En el momento de presentar esta comunicación, se está constituyendo el comité de río, alrededor del que girarán todas las discusiones y el proceso de búsqueda de acuerdos.

1. QUÉ ES UN CONTRATO DE RÍO

1.1. Concepto

Un contrato de río es un acuerdo voluntario, suscrito por una serie de interlocutores públicos y privados, redactado con una base contractual y que compromete a un proyecto común de gestión de una cuenca, río o tramo de río.

Es, por tanto, un procedimiento para concertar un programa de puesta en valor, conservación y/o restauración de un río y sus afluentes ó parte de un río o masa de agua.

1.2. Experiencias previas

El origen del contrato de río se remonta a 1974, con las operaciones "ríos limpios" lanzadas por el Ministerio de Medio Ambiente francés, basadas en iniciativas locales. A través de esta figura administrativa se intentaron generalizar las experiencias para la mejora de la calidad de las aguas de los ríos¹. A través de Circulares de 1981 y 1994, el Ministerio de Medio ambiente reguló el procedimiento de contrato de río, estableciendo las diferentes fases y órganos reguladores.

En el año 2005 existían en Francia aproximadamente 150 contratos de río². Especial mención merecen las experiencias de Contrato de río a nivel transfronterizo. El primero se realizó el 12 de marzo de 1996 en la cuenca de la Nivelle (España-Gobierno de Navarra, y Francia), así como la articulada entre Francia y Bélgica desde 1999 para el Contrato de río transfronterizo Semoy³.

1.3. Metodología de elaboración de un Contrato de río⁴

La metodología para la elaboración de un contrato de río regulada en la circular ministerial francesa del año 1994 comprende las siguientes fases:

- I. A partir de una iniciativa local (usuarios y entidades locales) se conforma un comité de río y se comienza a negociar con el ente estatal competente para lograr la mejora de la calidad de un río, a partir del cual se elabora un contrato de río "provisional".
- II. A continuación, se envía la solicitud de contrato de río con el dossier provisional al órgano competente (En Francia, Ministerio de Medio Ambiente).
- III. A partir del dossier con los objetivos, se elabora un programa de acción que debe ser aprobado por el Comité Nacional de Acreditación (Comité de ámbito estatal donde participan administración pública, entidades locales, y representantes de organizaciones de usuarios de ríos).
- IV. El programa pasa a la fase de negociación y posterior firma del contrato
- V. Puesta en marcha del programa de acción

Todo ello, se realiza a partir de una estructura articulada en torno a un comité técnico y un comité de río.

2. UN CONTRATO DE RÍO PARA EL MATARRAÑA

El territorio del Matarraña abarca *tres comunidades autónomas y 36 municipios enmarcados en la Demarcación Hidrográfica del Ebro*. Aunque el marco político es complejo, los habitantes del Matarraña son un buen ejemplo de diálogo y resolución de conflictos vinculados con los usos del agua, lo que le convierte en un territorio muy preparado para la realización de un proceso de participación por la mejora y el desarrollo sostenible en torno a un río.

El contrato de río en el Matarraña supone un refuerzo al Plan de Demarcación del Ebro, respetando sus disposiciones y estableciendo un plan de acción a corto y medio plazo para garantizar la sostenibilidad ambiental del río.

La principal característica del contrato de río es que requiere de un proceso de participación amplio que garantice la concertación de unos objetivos de los que deriva un programa de acción. Por ello, el primer paso en la elaboración del contrato de río es identificar a todas las personas vinculadas con el río como usuarios del mismo.

¹ Clarimont, S. Actores y herramientas de gestión de los ríos en Francia. Seminario Interreg IIIA, Mayo 2007 sobre Brun, A., Politiques de l'eau. Grandes principes et réalités locales. Université de Québec, 2006.

² Gaviria, M., Baringo, D., 2005: La participación en los planes de demarcación. Directiva Marco del Agua. CHE 2006- 2009.

³ Rosillon, F, Loret, J., 2008. Transboundary River Contract SEmois – Semoy between Belgium (Wallonia) and France.

⁴ Circulaire n° 84 – 91 du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières. Appel aux Contrats de Rivière.

Un grupo representativo de todos los actores conformará el *comité de río*. Es el grupo de personas responsables de impulsar la elaboración del Contrato y una vez elaborado, deben dar seguimiento al cumplimiento de las acciones acordadas por cada una de las partes contratantes.

Adicionalmente, se ha considerado necesario crear un *consejo técnico asesor* que proporcione apoyo técnico al comité de río en la elaboración del contrato de río. Tanto en las fases iniciales como en el diseño de medidas concretas, el comité de río podrá apoyarse en el Consejo a la hora de solicitar opinión, contraste o cualquier valoración de carácter técnico.

2.1. Una cuestión previa: La voluntad del territorio

Con anterioridad a la puesta en marcha del proceso de Contrato de río, se ha llevado a cabo una ronda de consultas entre los principales grupos de interés del territorio para valorar su aceptación, apoyo y posible participación en la iniciativa. Las consultas a sectores interesados han proporcionado los siguientes resultados⁵:

- ▶ Información básica sobre el Contrato de río: objetivos y resultados esperados
- ▶ Recapitulación de opiniones, percepciones, puntos de vista, preocupaciones, primeras ideas y propuestas de los interlocutores consultados.
- ▶ Identificación de posibles conflictos, explícitos o implícitos.
- ▶ Obtención de claves para el diseño del proceso de participación para la elaboración del Contrato de río

Además, las rondas de consultas previas, han servido para incentivar que el tema sea objeto de reflexión y debate en el seno del grupo de interés consultado.

2.1.1. La importancia de un buen mapa de actores

Un mapa de actores permite *identificar y caracterizar a las personas y organizaciones importantes en el diseño, planificación o implementación de un proyecto concreto*, en este caso el contrato de río para el Matarraña. Para promover un proceso participativo de calidad es necesario identificar a los actores potencialmente interesados en el proyecto y buscarlos activamente, dándoles a conocer cómo les afecta el proyecto y de qué formas podrían intervenir⁶.

La finalidad del análisis y mapeo de actores es asegurar la inclusión de todos los actores relevantes en el proceso participativo para garantizar el éxito de la participación y promover equidad y justicia social, así como maximizar la contribución de cada grupo de interés, logrando el máximo compromiso e implicación de los actores en el proceso. El mapa de actores se realiza en cinco etapas⁷ secuenciales.

- 1. Especificar el tema tratado:** Los actores o grupos de interés se definen e identifican en función del tema concreto desarrollado por el contrato: *la cuenca del río Matarraña*, y con ella los aspectos relativos a su gestión, conservación, usos y servicios del mismo.
- 2. Realizar una lista amplia de actores:** A partir de la concreción del tema, los grupos de interés se identificarán partiendo de una lista que incluya a todas las personas o colectivos que se ven o pueden verse afectadas en el desarrollo del proyecto, poseen información o experiencia en el tema del mismo, son necesarias para adoptar o implementar el proyecto, tienen interés o consideran que tienen derecho a estar involucrados en las decisiones relacionadas con el tema tratado⁸.
- 3. Análisis y valoración de la disponibilidad y compromiso de los actores:** Para verificar y evaluar la disponibilidad y compromiso de los actores, como ya se ha reflejado, se comenzó por realizar una ronda de consultas. En síntesis, se llevaron a cabo reuniones con distintos actores en el territorio para realizar un tanteo del grado de aceptación de una propuesta de contrato de río en el Matarraña, que permitió realizar entre otras cosas, una tabla de caracterización de los grupos de interés en función de su posición/interés/influencia en la aprobación del futuro contrato de río y los comentarios añadidos.
Los grupos de actores caracterizados como más influyentes serán aquellos sobre los cuales el proceso de participación dará prioridad, facilitando su organización e implicación en el proyecto.
- 4. Principios para movilizar la participación activa de los grupos de interés:** De acuerdo con el análisis anterior, los siguientes criterios deberán ser tenidos en cuenta para generar el interés necesario y sostener el compromiso de los distintos actores.
 - ▶ Definir claramente el papel de cada grupo de interés en el proceso de elaboración del Contrato de río.

⁵ Basado en Heras, F., 2002: Consultas a sectores interesados. Guía para la dinamización de procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad. Entretantoos.

⁶ *ibid.*

- ▶ Buscar mecanismos para que todos los actores con interés en el proyecto puedan contribuir con el desarrollo de la propuesta y crear espacios de participación amplios y diversos.
- ▶ Diseñar el proceso para fomentar las alianzas entre los grupos de interés.

2.2.2. Fases de Elaboración del Contrato de río para el Matarraña

1.- *Fase de preparación*, donde se llevó a cabo una ronda de consultas previas, que sirvió además para dar a conocer los objetivos y metodología del contrato de río y se invitó a los distintos grupos de interés a participar en la aplicación de la misma para la cuenca del Matarraña. En este momento, se hizo énfasis en la percepción del río y su gestión por parte de los distintos actores de la cuenca para definir una visión conjunta de cuenca y establecer las principales prioridades u objetivos principales del Contrato de río. También se detectaron las posibles necesidades de análisis o informes adicionales por parte del comité técnico asesor.

- ▶ Desarrollo de cuatro *sesiones informativas* en las zonas siguientes: Tastavins/Matarraña-Cuenca Alta/Matarraña-Cuenca Baja/Algars para dar a conocer el proceso de participación y el concepto de Contrato de río.
- ▶ Celebración de unas jornadas para conocer la experiencia del contrato de río en el Segre e identificación de las líneas temáticas a abordar:

2.- *Fase de desarrollo*⁹. Comienza con la creación del comité de río, grupo de representantes de los diferentes grupos de interés de la cuenca del Matarraña formado por personas comprometidas con el éxito en la elaboración del contrato y el desarrollo sostenible. En concreto, cabe destacar:

- ▶ Trabajo por grupos a partir de los TEMAS identificados en la fase anterior, constituido por participantes de todos los sectores/grupos de interés del Contrato de río.
- ▶ Elaboración de propuestas de acción/proyectos concretos, priorización y elaboración de documentos de trabajo consensuados por cada TEMA.
- ▶ Valoración de documentos preparados por los Grupos de Trabajo. Presentación por parte de los grupos y análisis de los documentos por parte del Comité.
- ▶ Elaboración del Primer Borrador de Contrato de río, formado por los objetivos, líneas estratégicas y acciones desarrolladas a lo largo del proceso.
- ▶ Aprobación del documento de Contrato de río por el Comité de río.
- ▶ Presentación pública del Contrato de río
- ▶ Firma del Contrato

2.2.3.- *Fase de ejecución y seguimiento*. En esta fase, una vez acordado el contenido del contrato de río, es el momento de la implementación de las distintas acciones acordadas por las partes. El Comité de río tiene en esta fase una labor fundamental, para dar seguimiento al cumplimiento de plazos y medidas. Esta fase consta de las siguientes acciones:

- ▶ Ejecución del Plan de acción, en base a cronograma, presupuesto y responsables acordados.
- ▶ Establecimiento de calendario de reuniones del Comité de río para el seguimiento de las acciones acordadas.

3. A MODO DE CONCLUSIONES: PRINCIPIOS OPERACIONALES Y FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

Fruto de la experiencia que estamos llevando a cabo con la puesta en marcha de un contrato de río en el Matarraña, podemos señalar, a modo de conclusiones, una serie de principios operacionales y factores críticos de éxito a tener en cuenta en este tipo de iniciativas:

3.1.- Principios operacionales:

Proceso plural y selectivo: Dar a conocer el proceso de manera amplia en toda la cuenca del Matarraña asegurando la presencia de todos los grupos de interés identificados, creando al mismo tiempo un grupo de trabajo multisector que integre a todos los sectores y facilite el alcance de acuerdos (Grupo promotor del Comité de río y Comité de río).

Proceso coordinado: Asegurar la coordinación del proceso y el proyecto de Contrato de río con aquellas iniciativas territoriales de ámbito local, comarcal, autonómico o estatal que estén relacionadas con la gestión del medio hídrico en la Cuenca del Matarraña, así como la legislación

⁷ United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), 2001. *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*,

⁸ Fundación Presencia. *Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano*.

⁹ En los momentos de presentar esta comunicación, se acaba de constituir el Comité de río.

autonómica correspondiente, respetando los ámbitos competenciales que sobre el medio hídrico realizan las distintas administraciones públicas.

Proceso facilitado y ordenado: Crear una secretaría técnica que asegure la implementación del proceso en el tiempo, que facilite los grupos y sesiones de trabajo y realice los trabajos establecidos por el Grupo promotor y Comité de río posteriormente.

Proceso asesorado: Crear un Consejo técnico asesor de carácter multidisciplinar especialista en todos los aspectos relativos a la gestión del medio hídrico (legislación, medio natural, medio rural, salud, etc.) dispuesto a apoyar la elaboración del contrato de río en el asesoramiento del diagnóstico y propuestas para la Cuenca del Matarraña.

Proceso de mejora continua: El contrato de río tendrá una vigencia determinada y deberá revisarse periódicamente para asegurar el cumplimiento de las acciones acordadas. Asimismo, tras superar el primer contrato de río, se valorará su revisión, en diagnóstico y objetivos, para elaborar un nuevo plan y Contrato.

3.2. Factores críticos de éxito:

Apoyo institucional

Como en cualquier proceso de participación ciudadana, el proyecto de Contrato de río requiere de un apoyo institucional firme. Los organismos públicos con competencias en la gestión del medio hídrico deben estar implicados desde el inicio del proyecto, avalando el conjunto del proceso y a través de alguno de los grupos de participación del contrato. Los cauces de participación y sus límites deben estar claros. Es importante recordar que en el 2008 se realizó el proceso de participación en la elaboración del Plan de Cuenca y el organismo de cuenca realizó varias reuniones de consulta en la cuenca del Matarraña. Por ello, al iniciar un nuevo proceso, los participantes deben saber el tratamiento que tendrán sus propuestas consensuadas. Sería muy positivo asegurar desde el inicio un apoyo económico mínimo a las propuestas realizadas a través del Contrato de río.

Coordinación entre las administraciones públicas involucradas

Tal y como se puede comprobar en el marco legal básico del informe, la gestión del medio hídrico es compleja y más aún en una cuenca donde confluyen tres Comunidades Autónomas. A lo largo de la ronda de consultas se ha identificado reiteradamente una petición por parte del territorio de que las CCAA y sus distintos departamentos estén mejor coordinados. Por ello, antes de dar comienzo al proceso de Contrato, será necesario identificar a personas de contacto en las distintas CCAA que aseguren y coordinen la participación autonómica.

Impulso del territorio

La metodología de contrato de río implica un proyecto ideado desde el territorio y propuesto a las administraciones públicas competentes, con unos compromisos de actuación y económicos por parte de unos y otros. Un proceso de contrato de río no podría realizarse sin la iniciativa territorial. Hemos identificado al menos tres grupos de interés que están dispuestos a impulsar el contrato de río: la Junta central de usuarios de la Cuenca del Matarraña, la mayoría de los municipios de la cuenca y la Plataforma en Defensa del Matarraña.

Organización del trabajo a través de una secretaría técnica

Tal y como se deduce del proceso de elaboración de contrato de río propuesto, es necesaria la formación de una secretaría técnica que realice el trabajo de coordinación del proceso, articulación de la participación y coordinación del trabajo de gabinete (petición de informes al Consejo Técnico Asesor, realización de actas, elaboración de informes con acuerdos, etc.). Esta secretaría debe tener doble respaldo por parte de las administraciones públicas implicadas y por parte del territorio.

Bibliografía

- Clarimont, S., 2007. "Actores y herramientas de gestión de los ríos en Francia". Seminario Interreg IIIA, Mayo 2007, sobre Brunn, A. *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales. Niversité du Québec, 2006.*
- Gaviria, M., Baringo, D. 2005. *La participación en los planes de demarcación. Directiva Marco del Agua. CHE 2006- 2009.*
- Rosillon, F, Lobet, J. 2008. *Transboundary River Contract Semois-Semoy between Belgium (Wallonia) and France.* Université de Liège, Belgium 2008
- Circulaire no° 94-81 du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières. Appel aux Contrats de Rivière.
- Confederación hidrográfica del Ebro *Plan Hidrológico río Matarraña, Documento borrador para el proceso de participación.* 2008.
- Colectivo de Educación Ambiental, 2008. *Documento de Diagnóstico y Plan de Acción Comarca del Matarraña.*

Gobierno de Aragón *Proyecto de Directrices de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya*,

Departamento de Agricultura y alimentación del Gobierno de Aragón, 2009. *Plan de Desarrollo rural de Aragón 2007-2013*

Heras, F. 2002 *Entretantos, Guía para la dinamización de procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*. GEA, 2003.

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), 2001. *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*.

Fundación Presencia, *Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano*. Disponible en <http://www.fundacionpresencia.com.co/media/Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf> , consultado el 10 de enero de 2011.

Sitios Web consultados

- www.hispagua.cedex.es
- www.acaparticipacio.net
- portal.aragon.es/portal/page/portal/medioambiente/medionatural/red
- www.conagua.es/area/estado/biodiversidad/habitats/uc.html
- www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/rednatura2000/rednatura_espana
- www.epsar.gva.es
- ww20.gencat/portal/site/parcsnaturals
- [http://portal.aragon.es/portal/page/portal/INFTERR/Normativa/Normativa aplicable a zonas de montaña - orden](http://portal.aragon.es/portal/page/portal/INFTERR/Normativa/Normativa%20aplicable%20a%20zonas%20de%20monta%C3%B1a%20-%20orden)