

# LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN LA GESTIÓ DE L'AIGUA

Marc Parés (coord.)

Berta Gener

Helena Cruz

Marc Martí



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**

# La participació ciutadana en la gestió de l'aigua



Marc Parés (coord.)  
Berta Gener  
Helena Cruz  
Marc Martí

**LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA  
EN LA GESTIÓ DE L'AIGUA**

Barcelona, 2008



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

La Participació ciutadana en la gestió de l'aigua. - (Estudis; 29)

Bibliografia

ISBN 9788439379249

I. Parés, Marc, ed. II. Escola d'Administració Pública de Catalunya III.

Col·lecció: Estudis (Escola d'Administració Pública de Catalunya); 29

1. Recursos hidràulics - Explotació - Participació ciutadana - Catalunya 2. Participació política - Catalunya

351.078:628.1(467.1)



**Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya**

Sou lliure de:



Copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

**Amb les condicions següents:**



**Reconeixement.** Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el licenciator (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



**No comercial.** No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



**Sense obres derivades.** No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra.
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

**Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior.**

Això és un resum del text legal de la llicència completa

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca>

*A fi de contribuir a una major sostenibilitat ambiental l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha imprès aquest llibre en paper reciclat i l'ha posat a disposició lliure a la seva pàgina web ([www.eapc.cat](http://www.eapc.cat))*

© 2008, Marc Parés, Berta Gener, Helena Cruz i Marc Martí

D'aquesta edició:

© 2008, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: desembre de 2008

ISBN: 978-84-393-7924-9

Dipòsit legal: B-5727-2009

Composició: Addenda, c/ de Pau Claris, 92. 08010 Barcelona

Impressió: Winihard Gràfics, sl, av. del Prat, 7. 08180 Moia

# SUMARI

|   |    |
|---|----|
| <b>I. Introducció</b> .....   | 11 |
| 1. Preguntes de recerca .....   | 13 |
| 2. Els estudis de cas seleccionats .....  | 13 |
| 3. El mètode de recerca .....   | 16 |
| 4. Com llegir aquesta publicació .....  | 18 |
| <b>II. Participació institucional i moviments socials</b> .....   | 21 |
| 1. Formes de participació i canals institucionals .....   | 21 |
| 1.1. La participació ciutadana en el context de la<br><i>governance</i> .....   | 24 |
| 1.2. La qualitat dels canals institucionals de participació ...   | 26 |
| 2. Moviments socials i col·lectius ciutadans .....  | 28 |
| 2.1. Caracterització dels col·lectius que intervenen en<br>l'àmbit de la gestió de l'aigua .....                                    | 29 |
| 2.2. El moviment ambientalista .....  | 32 |
| 2.3. Participació ciutadana i moviments socials:<br>oportunitats i riscos .....   | 33 |
| <b>III. La gestió de l'aigua a Catalunya</b> .....  | 37 |
| 1. Entre el paradigma de la política hidràulica i el paradigma<br>de la nova cultura de l'aigua .....                               | 37 |
| 2. La participació ciutadana en la Directiva marc de l'aigua ...  | 41 |
| 3. La unitat de participació de l'ACA i l'obertura de processos<br>participatius en l'àmbit català .....                            | 43 |
| <b>IV. El delta de l'Ebre, la Plataforma en Defensa de l'Ebre<br/>i la Comissió per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre</b> | 47 |
| 1. Conflictes i mobilitzacions ciutadanes .....   | 48 |
| 1.1. Repàs històric .....   | 49 |

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| 1.2.        | Els motius del conflicte .....  | 51         |
| 1.3.        | Els impactes de la mobilització i del conflicte .....   | 52         |
| 1.4.        | La Plataforma en Defensa de l'Ebre .....  | 54         |
| 2.          | Els canals de participació ciutadana .....  | 56         |
| 2.1.        | Els canals institucionals de participació: la creació<br>de la CSTE .....   | 57         |
| 2.2.        | El moviment en defensa de l'Ebre en un nou context ..   | 61         |
| 3.          | La relació entre els col·lectius ambientalistes i els canals<br>institucionals de participació .....                                  | 62         |
| <b>V.</b>   | <b>L'Alt Ter i el procés impulsat per l'Agència Catalana<br/>de l'Aigua i la Direcció General de Participació<br/>Ciutadana .....</b> | <b>69</b>  |
| 1.          | Conflictes i mobilitzacions ciutadanes .....  | 70         |
| 1.1.        | Principals problemàtiques i motius de conflicte .....   | 70         |
| 1.2.        | Organitzacions i col·lectius ambientalistes .....   | 71         |
| 2.          | Els canals de participació ciutadana .....  | 75         |
| 3.          | La relació entre els col·lectius ambientalistes i els canals<br>institucionals de participació .....                                  | 78         |
| <b>VI.</b>  | <b>La conca de la Muga, el paper de la universitat i la<br/>plataforma Salvem l'Empordà .....</b>                                     | <b>87</b>  |
| 1.          | Conflictes i mobilitzacions ciutadanes .....  | 88         |
| 1.1.        | La Institució Altempordanesa per a l'Estudi i la Defensa<br>de la Natura i Salvem l'Empordà .....                                     | 89         |
| 2.          | Els canals de participació ciutadana .....  | 91         |
| 2.1.        | Experiència de participació des de la universitat:<br>el Projecte Muga .....  | 91         |
| 2.2.        | Una experiència de participació d'iniciativa ciutadana:<br>la campanya «Parla!» .....   | 93         |
| 2.3.        | Altres formes de relació amb l'Administració .....  | 95         |
| 3.          | La relació entre els col·lectius ambientalistes i els canals<br>institucionals de participació .....                                  | 97         |
| <b>VII.</b> | <b>Formes de relació entre els canals institucionals<br/>i els moviments socials .....</b>  | <b>103</b> |
| 1.          | Els canals institucionals de participació .....   | 104        |
| 1.1.        | Com es participa .....  | 105        |
| 1.2.        | Qui participa .....   | 107        |
| 1.3.        | Les conseqüències de la participació .....  | 112        |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| 2.           | Més enllà dels canals institucionals de participació .....                          | 115        |
| 3.           | Impactes dels canals institucionals en els moviments<br>socials .....               | 118        |
| 4.           | La importància de l'escala .....  | 121        |
| 5.           | Fortaleses i debilitats dels models participatius en la gestió<br>de l'aigua .....  | 123        |
| 5.1.         | Fortaleses .....  | 126        |
| 5.2.         | Debilitats .....  | 128        |
| 5.3.         | Oportunitats .....  | 134        |
| 5.4.         | Amenaces .....  | 136        |
| <b>VIII.</b> | <b>Algunes reflexions finals .....</b>  | <b>139</b> |
| 1.           | La capacitat d'impacte .....  | 140        |
| 2.           | La iniciativa de la participació .....  | 142        |
| 3.           | Formes de participació institucional: òrgans i processos .....                      | 145        |
| 4.           | Desigualtats entre actors: oportunitats i recursos .....                            | 147        |
| 5.           | Entre la imposició metodològica i l'aprofitament de les<br>dinàmiques socials ..... | 150        |
| 6.           | Entre la col·laboració i la protesta .....  | 152        |
| 7.           | Entre l'Administració fragmentada i el debat integral .....                         | 155        |
| 8.           | Entre el debat polític i el debat sobre les polítiques .....                        | 156        |
| <b>IX.</b>   | <b>Bibliografia .....</b>   | <b>159</b> |
| <b>X.</b>    | <b>Abreviacions .....</b>   | <b>163</b> |
| <b>XI.</b>   | <b>Annexos .....</b>  | <b>165</b> |
| 1.           | Resultats del seminari «Debats en moviment» .....                                   | 165        |
| 2.           | Entrevistes realitzades .....   | 177        |





# AGRAÏMENTS

Aquesta publicació és el resultat d'un projecte de recerca dut a terme entre els anys 2006 i 2007 pel Grup de Recerca en Participació Ciutadana i Moviments Socials de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona. La recerca esmentada no hauria estat possible sense el finançament de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, a la qual volem agrair el seu suport. També volem agrair la seva col·laboració a totes les persones entrevistades durant la recerca, als assistents al seminari «Debats en moviment», a la Fundació Jaume Bofill, a Carola Castellà i a la resta de membres de l'Escola de Polítiques Socials i Urbanes de l'IGOP que han fet possible l'organització del seminari esmentat i, molt especialment, a les persones que han integrat el grup de contrast al llarg de tota la recerca: Eva Alfama, Alba Ballester, Àlex Casademunt, Carola Castellà, Sígrid Muñiz i Lluç Pelàez.



# I. INTRODUCCIÓ

En els darrers anys, amb l'objectiu de millorar el funcionament de l'Administració pública, democratitzar-la i fer front a problemes més complexos, diferents administracions catalanes han posat en funcionament diversos mecanismes i processos de participació ciutadana (consells consultius, agendes 21, projectes educatius de ciutat, etc.). Ara bé, la gran majoria d'aquestes experiències s'han caracteritzat per ser d'àmbit local i per sorgir a iniciativa de l'Administració municipal (Subirats *et al.*, 2001; Blanco i Gomà, 2002).

Paral·lelament a aquest fet, en la societat catalana s'han multiplicat les estructures informals d'activisme polític, que, responent a àmbits temàtics com l'ecologisme, el pacifisme o el feminisme, han fet emergir noves problemàtiques socials. En moltes ocasions, aquestes noves formes d'activisme polític s'han estructurat com a moviment social (Casquette, 1998) i, sovint, han reclamat a l'Administració una major participació de la ciutadania en l'elaboració de determinades polítiques públiques (Prat, 2004).

Davant aquest fenomen, ens plantejem les preguntes següents: fins quin punt l'Administració pública és capaç de gestionar les demandes participatives d'aquests moviments socials?; els canals institucionals de participació ciutadana oberts per l'Administració són funcionals com a mecanismes de gestió d'aquestes demandes?

El descontentament dels moviments socials respecte a alguns processos participatius iniciats per l'Administració pública i la manca de processos participatius institucionals d'iniciativa ciutadana poden fer pensar que això no és així. Són molts els processos participatius que no han aconseguit la implicació de potents moviments socials i, al mateix temps, són moltes les mobilitzacions ciutadanes que no han estat recollides per l'Administració a través d'un procés institucional de participació ciutadana (Casademunt *et al.*, 2006; Ibarra *et al.*, 2002).

És a dir, si bé és cert que l'Administració està impulsant nous canals de participació ciutadana, aquests canals sovint no s'ajusten a les demandes que provenen de la societat civil en general i dels moviments socials en particular. En altres paraules: sembla que les pràctiques de participació ciutadana que s'estan impulsant des de l'Administració no aconsegueixen traslladar a les polítiques públiques moltes de les iniciatives d'activisme polític sorgides des de la societat civil.

L'escala geogràfica podria ser un factor explicatiu d'aquesta manca d'encaix entre els àmbits institucionals i els àmbits no institucionals de participació política. La gran majoria de processos institucionals a Catalunya són d'àmbit local, mentre que molts dels moviments socials prenen una lògica supralocal (Tarroja, 2005). Són nombroses les polítiques supralocals que afecten directament la ciutadania, fet que en provoca la mobilització. Això no obstant, la mateixa naturalesa supralocal d'aquestes polítiques les allunya de la ciutadania no organitzada i, habitualment, només les organitzacions estables i els actors amb més recursos acaben incidint o participant en l'elaboració d'aquestes polítiques supralocals.

Tanmateix, no sempre aquesta manca d'encaix es produeix en l'àmbit supralocal. De ben segur que existeixen altres factors que poden explicar aquest fenomen. Segurament la manca de confiança en la classe política per part de la ciutadania (Pena i Torcal, 2005) i les característiques dels processos participatius construïts fins ara per part de l'Administració pública contribueixen a fer que aquests dos espais de participació política (l'institucional i el no institucional) no s'acabin de trobar.

Quins són, doncs, els fenòmens que expliquen aquesta disjunció? Aquest és el principal objectiu que pretenem abordar amb la recerca que es presenta en llibre.

A través de l'anàlisi de tres casos d'estudi centrats en la gestió de l'aigua, veurem com cada cop es fa més palesa la necessitat que l'Administració pública catalana es plantegi noves formes de participació ciutadana que permetin incorporar les demandes dels moviments socials en l'elaboració de les polítiques públiques. Calen noves maneres de pensar la participació institucional per incorporar a les polítiques públiques les aportacions que puguin sorgir dels espais de participació política impulsats des de la societat civil.

## 1. PREGUNTES DE RECERCA

En el context descrit anteriorment, la recerca que es presenta en aquesta publicació es formula les preguntes següents:

- 1) Els nous canals institucionals de participació que ha obert l'Administració s'ajusten a les dinàmiques i les demandes participatives dels moviments socials? O, en altres paraules (Zittel i Fuchs, 2007), els canals institucionals de participació són funcionals per incrementar la participació política de la societat civil en general i dels moviments socials en particular?
- 2) Si els nous canals institucionals de participació ciutadana no s'ajusten a les dinàmiques i les demandes participatives dels moviments socials, què és el que explica aquest fenomen? Es tracta d'una qüestió tècnica i metodològica referent al disseny d'aquests nous canals de participació, o hi ha alguna qüestió més de fons relativa al model de participació i al model de democràcia defensat per l'Administració i els moviments socials en aquest moment?
- 3) Com podria millorar l'Administració pública els actuals canals institucionals de participació ciutadana per ajustar-los a les dinàmiques i les demandes participatives dels moviments socials en l'elaboració de les polítiques públiques? Quines mesures institucionals incrementen el nivell de participació política, i de quin tipus?

## 2. ELS ESTUDIS DE CAS SELECCIONATS

La recerca s'ha acotat a l'àmbit de la gestió de conques hídriques, amb la voluntat d'analitzar casos àmpliament comparables entre ells. A més, el fet d'acotar la recerca a casos d'un mateix àmbit temàtic no solament facilita la comparabilitat entre ells, sinó també l'obtenció d'informació.

Un dels elements clau que ens han conduït a centrar la recerca en l'àmbit de la gestió de conques hídriques és el fet que, en el terreny català, és un dels pocs àmbits supralocals en els quals s'han impulsat experiències de participació ciutadana institucional. Un fenomen que, d'altra banda, ve determinat per l'existència de la Directiva marc de l'aigua (en endavant, DMA), que obliga, entre d'altres, a desenvolupar els plans de gestió de conca de forma participada.

Com s'ha comentat anteriorment, un dels elements de desajust entre la participació institucional i els moviments socials és el factor d'escala:

mentre que la gran majoria de processos institucionals de participació són d'àmbit municipal, molts moviments socials tenen una lògica supralocal. Escollint casos de naturalesa supralocal evitem aquest element distorsionador, i podem centrar l'anàlisi en els altres factors que poden explicar la disjuntiva que pretenem estudiar en aquest llibre.

L'àmbit de la gestió de l'aigua ha estat tradicionalment opac a l'Estat espanyol. Sovint hi ha hagut una sèrie d'actors que han tingut privilegis a l'hora d'intervenir en l'elaboració de la política hidràulica. Aquest fet, la conflictivitat creixent a partir del Pla hidrològic nacional de l'any 2001 (en endavant, PHN), l'aparició de nous actors que reclamen ser escoltats i el canvi de concepció dels sistemes hidrològics reforçant el seu valor ambiental són, tots ells, elements que incrementen la complexitat i justifiquen la necessitat d'introduir processos participatius (Martínez i Brufao, 2006).

Així, més enllà del requisit legal imposat per la DMA, la mateixa complexitat d'aquest àmbit temàtic justifica l'interès d'haver focalitzat aquesta recerca en la gestió de conques.

D'acord amb els objectius d'aquesta recerca, es pretenia dur a terme la selecció de tres casos sobre la base de les tipologies teòriques següents:

- a) Un cas en què l'Administració inicia un procés participatiu.
- b) Un cas en què existeix un moviment social que reivindica un procés participatiu i l'Administració no l'inicia.
- c) Un cas en què existeix un moviment social que pren la iniciativa d'un procés participatiu i l'Administració l'institucionalitza.

Òbviament, aquests són tipus ideals i, per tant, el que es pretenia era buscar casos que s'aproximessin al màxim a alguna d'aquestes tipologies o que tinguessin elements d'una, o més d'una, d'aquestes tipologies, encara que només fos en alguna de les fases cronològiques del cas.

Conscients de la dificultat de trobar exemples que responguessin a aquestes tipologies, vam creure convenient posar l'èmfasi en la iniciativa o la demanda del procés participatiu. Enteníem que el més rellevant era trobar casos en què la iniciativa fos *bottom-up* —sorgida, per tant, d'un moviment social—, i casos en què la iniciativa fos *top-down* —sorgida, doncs, de l'Administració. Igualment, consideràvem interessant trobar casos en què hi hagués diferències en la resposta de l'Administració a l'hora d'iniciar o no un procés participatiu.

Tenint en compte tots aquests elements i revisant les diferents experiències i els diferents conflictes vinculats a la gestió de conques hídriques, finalment s'optà per la selecció dels tres casos següents:

- Cas 1: El delta de l'Ebre i la Comissió per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre (CSTE).
- Cas 2: L'Alt Ter i el procés participatiu iniciat per l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) i la Direcció General de Participació Ciutadana (DGPC).
- Cas 3: El riu Muga, el paper de la universitat i l'Observatori de la Muga.

El cas del delta de l'Ebre i la CSTE és un cas que va evolucionant al llarg del temps i que passa d'una situació molt conflictiva entre l'Administració i la Plataforma en Defensa de l'Ebre (PDE) a una nova situació, originada pels canvis polítics als governs central i autonòmic, que condueix al desenvolupament d'un procés participatiu al delta de l'Ebre amb la constitució de la CSTE. El cas resulta molt interessant perquè pateix un canvi de tipologia al llarg del temps, i això ens permet comparar diferents escenaris a partir d'un mateix exemple. En un primer moment, el cas respondria a la tipologia b), és a dir, que existeix un moviment social que reivindica un procés participatiu i l'Administració no l'inicia. Però, amb els canvis de govern, el cas evoluciona cap a la tipologia c), és a dir, que es converteix en un cas en què existeix un moviment social que pren la iniciativa del procés participatiu i l'Administració l'institucionalitza.

El cas de l'Alt Ter i el procés participatiu iniciat per l'ACA i la DGPC respon a la tipologia a). La DMA estableix que els plans de conca s'hauran de redactar amb la participació activa dels actors socials implicats i del públic en general. S'estableix, doncs, que, a partir de l'any 2006, caldrà iniciar processos participatius que permetin concretar plans de conca amb l'objectiu de millorar la qualitat ambiental de les aigües de la Unió Europea l'any 2015. En aquest context, l'ACA ha començat a treballar en la matèria i, a través de la DGPC de la Generalitat de Catalunya, ha elaborat un protocol per a aquests processos participatius.

El cas de l'Alt Ter és un dels dos processos pilot que ha impulsat la Generalitat de Catalunya per aplicar el que disposa la DMA. L'altre procés pilot era el del Gaià-Francolí. Hem escollit el procés de l'Alt Ter perquè és una zona on tradicionalment hi ha hagut més conflicte social i on existeix algun col·lectiu ciutadà organitzat, com ara el Grup de Defensa del Ter (GDT), que té una lògica molt específica d'aquest àmbit temàtic, tal com succeeix amb la Plataforma en Defensa de l'Ebre. Entenem que aquest context de major conflictivitat, major organització social i major complexitat ofereix una riquesa més elevada com a cas d'estudi.



El darrer dels casos estudiats és el de la conca de la Muga, un cas interessant per la manca de canalització de la participació per part de l'Administració. Per tant, tot i que no respondria exactament a la tipologia b) —és a dir, un cas en què existeix un moviment social que reivindica un procés participatiu i l'Administració no l'inicia—, sí que en tindria molts elements. Creiem que l'interès d'aquest cas rau en la manca de canalització del conflicte per part de l'Administració i no tant en el paper d'algun moviment social reivindicant un procés participatiu, si bé és cert que més recentment la plataforma Salvem l'Empordà ha desenvolupat aquest rol.

D'altra banda, el cas de la conca de la Muga té l'interès d'haver estat objecte d'un projecte de recerca en el qual des de la universitat s'ha volgut vincular el coneixement expert i no expert i avançar en l'anàlisi de la gestió de conques hídriques des de la lògica de l'avaluació integrada participada. Per tant, en aquest cas hi ha un actor de molta rellevància —la universitat— que ha experimentat amb tècniques participatives en l'avaluació de la gestió de la conca. És a dir, que tot i que l'Administració no ha canalitzat la participació, sí que hi ha hagut una experiència participativa coordinada des de la universitat. A més, el cas resulta interessant pel fet que la plataforma Salvem l'Empordà, un cop finalitzat el projecte de recerca de la universitat, ha pressionat l'Administració per dur a terme una gestió participada de la conca i per a la constitució de l'Observatori de la Muga.

### **3. EL MÈTODE DE RECERCA**

Aquesta recerca s'ha desenvolupat en tres grans fases: una primera fase de revisió de documentació i selecció dels casos, una segona fase d'anàlisi en profunditat dels casos i una última fase de reflexió i propostes de millora.

En la primera fase s'ha fet una revisió bibliogràfica general sobre participació ciutadana i moviments socials i una recerca de documentació específica de diversos conflictes vinculats a la gestió de l'aigua. També s'han consultat bases de dades sobre processos participatius i observatoris de democràcia participativa, així com de conflictes territorials. D'altra banda, amb l'objectiu d'identificar i seleccionar els casos d'estudi i de copsar diferents discursos, s'han realitzat una sèrie d'entrevistes de caràcter exploratori a tècnics de l'Administració i experts vinculats als camps de la gestió de l'aigua i de la participació ciutadana.

En una segona fase d'aprofundiment en els casos d'estudi s'ha dut a terme el treball de camp específic per a cadascun dels tres casos. El treball

de camp ha consistit en l'anàlisi de documents i en la realització d'entrevistes en profunditat semiestructurades. Per a cadascun dels casos s'han efectuat entrevistes a activistes, membres dels moviments socials o col·lectius ambientalistes vinculats a la gestió de l'aigua, tècnics de l'Administració i experts acadèmics involucrats en els processos participatius de cada cas específic. En total s'han fet 16 entrevistes en profunditat (vegeu l'annex).

En l'última fase de la recerca es plantejava l'elaboració de propostes i l'extracció de conclusions a partir dels casos analitzats. Per tal d'enriquir les conclusions, es va organitzar una jornada de reflexió el 6 de juliol de 2007 emmarcada en el cicle «Debats en moviment», una iniciativa conjunta de la Fundació Jaume Bofill i l'Escola de Politiques Socials i Urbanes de l'Institut de Govern i Politiques Públiques (IGOP).

L'objectiu de la jornada era debatre les conclusions obtingudes dels casos analitzats i recollir aportacions sobre possibles millores i noves formes institucionals de participació ciutadana que permetessin avançar en l'encaix entre els canals institucionals de participació i les demandes sorgides de la societat civil en general i dels moviments socials en particular. La jornada va consistir en un espai de trobada entre activistes, tècnics de l'Administració i personal acadèmic amb la finalitat de debatre i extreure conclusions que han estat incorporades a la recerca. El programa de la jornada es va estructurar de la manera següent:

- Presentació de la recerca i exposició de l'anàlisi dels casos.
- Desenvolupament de grups de treball, integrats per 6-8 persones dels diferents àmbits (Administració, entorn acadèmic i moviments socials), en què es treballà conjuntament al voltant de tres eixos temàtics a partir de la formulació de tres preguntes.
- Posada en comú dels resultats obtinguts pels diferents grups de treball.

Els grups de treball van reflexionar al voltant de les preguntes següents:

- 1) És necessari que l'Administració obri canals institucionals de participació per canalitzar les reivindicacions dels moviments socials?

A través d'aquesta pregunta es pretenia centrar el debat en la conveniència o no d'obrir aquests canals institucionals de participació tant pels beneficis/perjudicis que poden aportar a l'Administració —legitimitat, prevenció

del conflicte i millora de polítiques públiques vs. inversió en temps i recursos— com pels beneficis/perjudicis que poden aportar als moviments socials —canalització eficaç de demandes vs. desactivació de la mobilització, saturació dels activistes i ineficàcia.

- 2) Els processos participatius formals i els òrgans estables de participació són els canals de participació més adequats, o podem pensar en altres formes per articular les relacions entre l'Administració i els moviments socials?

Amb aquesta pregunta es volia debatre sobre el model participatiu generalitzat en els darrers anys, basat en la creació d'òrgans estables i l'elaboració de processos participatius de vegades molt estandarditzats. Es pretenia incentivar un debat constructiu sobre noves formes de gestió de les xarxes d'actors per part de l'Administració a l'hora d'elaborar les polítiques públiques.

- 3) Quines són les millors condicions per al diàleg entre l'Administració i els moviments socials?

Amb aquest debat es pretenien abordar elements més de detall sobre les debilitats identificades en el funcionament dels canals institucionals de participació, bàsicament pel que fa als desajustos que es produeixen en relació amb els llenguatges i les lògiques d'actuació pròpies dels moviments socials.

#### **4. COM LLEGIR AQUESTA PUBLICACIÓ**

La publicació s'ha estructurat en vuit capítols. Els capítols dos i tres tenen un abast més teòric i conceptual. Concretament, el segon capítol recopila les principals aportacions de diversos autors al voltant dels moviments socials i la participació institucional, mentre que el tercer analitza les polítiques de gestió de l'aigua a Catalunya.

En els tres capítols següents s'analitzen, un per un, els tres casos d'estudi de la recerca: el cas del delta de l'Ebre i la CSTE, el cas de l'Alt Ter i el procés participatiu iniciat per l'ACA i la DGPC i, per acabar, el cas del riu Muga, el paper de la universitat i l'Observatori de la Muga. Per a cadas-

cun dels casos es fa un descripció dels conflictes i les mobilitzacions ciutadanes al voltant de la gestió de l'aigua, s'analitzen les formes de participació ciutadana que es donen i s'aporten reflexions sobre la relació que s'estableix entre els canals institucionals de participació i els moviments i col·lectius ciutadans que hi intervenen.

Finalment, en el capítol setè es recopilen els resultats que s'han recollit per integrar l'anàlisi dels tres estudis de cas, amb la voluntat de reflectir la situació actual respecte a l'encaix entre els canals de participació institucionals i els moviments socials. El llibre acaba amb un capítol de conclusions en el qual es fa una reflexió sobre la utilitat dels canals institucionals com a mecanismes de canalització de les demandes dels moviments socials i s'aporten algunes propostes encaminades a millorar aquests canals de participació.



## II. PARTICIPACIÓ INSTITUCIONAL I MOVIMENTS SOCIALS

L'objectiu principal de la nostra recerca és aprofundir en les formes de relació entre els canals institucionals de participació impulsats per l'Administració i les altres formes de participació ciutadana dutes a terme des de la societat en general i des dels moviments socials en particular. Per abordar aquesta qüestió, centrarem la nostra anàlisi en tres estudis de cas vinculats a la gestió de l'aigua i analitzarem el grau d'encaix entre els diferents canals de participació ciutadana oberts des de les institucions i les accions i les pràctiques de participació política dutes a terme des del moviment ambientalista.

Però, què entenem per «participació ciutadana»? Quines diferències hi ha entre les pràctiques institucionals i les no institucionals? Quin rol han tingut tradicionalment els moviments socials en unes pràctiques i en les altres?

En el present capítol es pretén fer una breu introducció teòrica a l'àmbit dels moviments socials i la participació ciutadana en el context de les preguntes que motiven la nostra recerca. Com veurem, cap d'aquests dos conceptes no són lliures de controvèrsia en l'àmbit acadèmic.

### 1. FORMES DE PARTICIPACIÓ I CANALS INSTITUCIONALS

No és fàcil trobar una definició àmpliament consensuada sobre què és la participació ciutadana. En els darrers anys són moltes i molt diverses les experiències de participació ciutadana que s'han desenvolupat arreu del món. La participació ciutadana es pot dur a terme de moltes maneres (Alguacil, 2006; Font i Blanco, 2003), i aquest fet dificulta l'obtenció d'un consens en la definició del concepte per poder distingir el que és participació del que no ho és.

Nosaltres entendrem la participació ciutadana com aquelles pràctiques polítiques a través de les quals la ciutadania pretén incidir sobre alguna dimensió d'allò que és públic. Sota aquest paraigua, per tant, entenem que

la participació engloba una gran diversitat de pràctiques polítiques, des del vot en unes eleccions representatives fins a qualsevol forma d'acció col·lectiva de protesta o reivindicació.

Des d'una visió àmplia, la participació ciutadana es pot entendre com aquell conjunt d'activitats mitjançant les quals la ciutadania influeix en la vida política, ja sigui amb la finalitat d'elegir els seus representants o amb la d'orientar, directament o indirectament, les decisions polítiques. La participació ciutadana abasta tots aquells processos que connecten els ciutadans amb les institucions polítiques, des de les formes de participació convencionals fins a les formes clàssiques o innovadores de democràcia directa, que fan possible que els ciutadans esdevinguin subjectes actius en la política (Font, 2001).

Tot i això, el nostre interès rau en aquelles pràctiques participatives que fomenten elements d'un model de democràcia participativa, en contraposició a les pràctiques pròpies de les democràcies liberals representatives. La democràcia participativa és un dels models clàssics que es poden identificar dins les diverses connotacions que ha adquirit el concepte de «democràcia» (Held, 1993; Del Águila, 2000; Sartori, 2007).

El terme «democràcia participativa» l'empren aquells teòrics de la democràcia (Pateman, 1974; Barber, 1984) que defensen una implicació dels ciutadans ordinaris en els processos de presa de decisions major de la que és habitual en les democràcies liberals representatives (Lipset, 1995).

Els autors partidaris de fomentar una democràcia participativa proposen millorar el procés democràtic i anar més enllà de les formes de participació tradicionals mitjançant la promoció de fórmules que impliquin activament els ciutadans per contribuir a donar més espai a la ciutadania, a crear capital social i a desenvolupar un sentiment de comunitat entre les persones (Costejà, 2006). Parlem, doncs, de processos o mecanismes de participació ciutadana que tenen la intenció d'incidir de manera directa en la definició d'una o més polítiques públiques. Ens situem dins l'àmbit de la participació activa dels ciutadans i els moviments socials.

En aquest sentit, el vot en unes eleccions representatives no es pot entendre com una forma de participació pròpia d'un model de democràcia participativa, sinó com la forma tradicional de participació en les democràcies liberals representatives —partint de la base, lògicament, que en les societats actuals el model predominant és el liberal representatiu i els elements propis del model participatiu són, en el millor dels casos, complementaris al model representatiu.

Ara bé, les altres formes d'incidència per part de la ciutadania en allò que és públic en general, i en la presa de decisions públiques en particular,

han de ser considerades pràctiques de participació ciutadana en la mesura que persegueixen una incidència més gran i més intensa per part dels ciutadans, sempre dins la lògica d'un sistema democràtic i, per tant, basat en la igualtat dels ciutadans. Aquestes formes de participació ciutadana han de ser considerades en el marc del model de democràcia participativa independentment d'on sorgeixi la iniciativa de la participació, fet que ens porta a encabir dins el concepte tant les pràctiques de participació institucionals com aquelles que sorgeixen de la iniciativa de la societat civil al marge, paral·leles o en oposició a les dinàmiques institucionals de l'Administració.

Dins les diverses i múltiples formes de participació, constatem una diferència bàsica entre els mecanismes o els processos impulsats per les institucions i els que són iniciativa de la societat civil. Les accions de protesta d'un moviment social o qualsevol iniciativa amb voluntat d'incidència en l'esfera pública que es duguin a terme sense el suport, la implicació o la presència d'una institució pública són també formes de participació política.

Així doncs, d'una banda trobem els canals institucionals de participació, però, de l'altra, una sèrie de formes d'iniciativa ciutadana, de baix a dalt, que persegueixen incidir en la presa de decisions públiques a través de mecanismes informals i no institucionals, com ara la mobilització, la denúncia o la protesta.

En l'àmbit institucional, són múltiples i diverses les pràctiques participatives que han estat impulsades des de les diverses administracions. Pràctiques, totes elles, que es poden entendre com nous canals institucionals de participació ciutadana.

Podem distingir dos grans tipus de canals institucionals de participació: els que configuren el sistema estable de participació d'un territori (òrgans estables de participació, reglaments, etc.) i els que es desenvolupen de manera puntual, vinculats a una política, un pla o un programa determinats (processos participatius).

En tots dos casos, les experiències, sobretot a l'Administració local, són molt variades. Entre els canals del primer bloc hi ha, tant a les administracions locals com a la Generalitat, nombrosos òrgans de participació (bàsicament, consells consultius) que funcionen de manera estable i abracen diferents àmbits temàtics o territorials. Entre els processos participatius, les experiències són encara més variades, i comprenen des de l'àmbit de la planificació (agendes 21, plans d'ordenació urbanística municipal, plans comunitaris, etc.) fins als pressupostos participatius o els processos participatius vinculats a projectes molt concrets, com ara la reforma d'una plaça o la tria del nom d'un carrer.

Les eines participatives que es poden utilitzar en tots els casos són molt variades, i dependrà de les característiques i les necessitats de cada cas que



es faci servir un mecanisme o un altre: tallers de participació, visions de futur, jurats ciutadans, consultes ciutadanes, etcètera (Font, 2001).

En el cas de la gestió de conques hídriques, els canals institucionals de participació que fins ara ha obert l'Administració se situen tant en l'àmbit dels òrgans estables de participació com en l'àmbit dels processos.

Així, en l'aplicació de la DMA s'han impulsat processos participatius puntuals per elaborar els plans de conca. En el cas del delta de l'Ebre, en canvi, el canal de participació que ha obert l'Administració és un canal estable que s'estructura a través d'un òrgan de participació: la CSTE. En la mateixa línia, l'ACA té prevista la creació dels consells de conca en aquelles conques on finalitzi la redacció del pla de conca corresponent. La idea inicial és que aquests consells mantinguin obert, de manera estable, un canal de participació que, al mateix temps, doni continuïtat als processos participatius tancats i vetlli per la implementació dels seus resultats.

### **1.1. La participació ciutadana en el context de la *governance***

En un context com l'actual, marcat per la complexitat creixent de les problemàtiques socials i per una incapacitat també creixent de l'Administració per donar respostes eficaces a aquests nous problemes, les formes de governar les nostres societats han passat d'un model amb unes responsabilitats governamentals molt ben definides a un nou model més difús en què, progressivament, han anat desapareixent les fronteres entre el govern i altres actors en l'elaboració de les polítiques públiques (Blanco i Gomà, 2003). En aquest context, l'element fonamental passa a ser la cooperació entre actors públics i privats per fer efectius els objectius d'una política pública determinada (Casademunt *et al.*, 2006).

Per referir-se a aquesta nova situació, conceptualment molts autors parlen de la *governance* o «govern en xarxa» com a nou paradigma de govern basat en l'elaboració de les polítiques públiques a partir de «xarxes d'actors autoorganitzades i interorganitzacionals» (Marsh i Rhodes, 1992; Stocker, 1996; Rhodes, 1997).

Les xarxes de *governance* es caracteritzen per la inexistència d'un centre jeràrquic, una estructura multinodal, la determinació relacional dels processos i dels resultats, la interdependència entre els actors per resoldre problemes, perseguir objectius i aconseguir certs resultats i una certa institucionalització, entesa com l'existència d'interaccions més o menys sostingudes amb algun nivell d'estabilitat (Blanco i Gomà, 2002; Subirats, 2002).

En aquest context, les formes de govern en xarxa s'enfronten a dos grans reptes: d'una banda, la legitimitat que s'ha d'obtenir a través de l'aprofundiment democràtic en clau més ciutadana i participativa, i, d'altra banda, la funcionalitat, ja que han de ser capaces d'afrontar temàtiques noves i satisfer expectatives noves.

En aquest sentit, Blanco i Gomà (2002) defensen que els governs haurien de reforçar la seva capacitat de conformació i lideratge de xarxes i apostar per l'enfortiment de la resta d'actors socials en un espai públic altament participatiu.

La realitat actual apunta que la lògica de govern tradicional i les lògiques participatives de govern en xarxa coexisteixen en tensió i complementarietat. Només es pot donar un canvi gradual a mitjà i a llarg termini, però aquest canvi no es pot deixar d'impulsar si es vol fer front als reptes plantejats.

En aquest nou context, la capacitat de governar es deixa d'exercir d'una manera unidireccional, jeràrquica i monopolista per part dels decisors públics cap a la resta. S'estableixen noves relacions i partenariats entre actors públics i privats. Apareixen nous actors amb noves lògiques d'organització i d'acció i les polítiques públiques passen a ser elaborades a través d'una negociació constant entre diferents organismes públics, diversos departaments institucionals, diferents nivells de govern, diferents actors privats i altres agents socials (Casademunt *et al.*, 2006).

En aquest context, es planteja la necessitat d'abordar de manera col·lectiva la definició dels problemes per trobar-hi solucions. L'element rellevant ja no és tant el disseny de bones polítiques des d'una lògica *top-down*, sinó la implicació de la ciutadania en la definició dels problemes i la recerca d'alternatives, tot acceptant que la societat és diversa i que el procés d'elaboració d'una política pública ha de ser compartit amb la societat des de les fases inicials (Subirats, 2006).

La gestió de l'aigua és un exemple d'aquest escenari de complexitat i incertesa en què moltes de les decisions que s'han de prendre poden comptar amb importants consensos en l'àmbit tècnic, però difícilment podran avançar si no s'obre un debat i es discuteixen i es comparteixen costos i beneficis, alternatives i solucions amb el conjunt de la societat (Subirats, 2004).

En tot cas, però, en aquest nou context de *governance*, les pràctiques democràtiques de participació ciutadana constitueixen un element més que no sempre hi és present. Les xarxes d'actors constituïdes en el marc de l'elaboració de polítiques públiques sovint no són ni democràtiques ni plurals i, quan això succeeix, s'acaba privilegiant determinats actors dotant-los d'una gran capacitat d'incidència en les polítiques públiques i desplaçant

cap al sector privat responsabilitats que haurien d'assumir les institucions públiques escollides democràticament (Swyngedouw, 2006).

En aquest sentit, les diferents formes de participació —concebudes en un model de democràcia participativa— tenen un paper clau a l'hora de garantir que les xarxes d'actors que s'estructuren per elaborar les polítiques siguin xarxes realment democràtiques i plurals.

Des del punt de vista institucional, l'obertura de canals institucionals de participació ciutadana és un dels principals mecanismes d'innovació democràtica que algunes administracions han impulsat amb l'objectiu d'oferir garanties de democràcia a les noves formes de govern en xarxa.

En conseqüència, a l'hora d'analitzar una política pública des de l'òptica de la participació ciutadana —centrant-nos, doncs, en la seva dimensió operativa— no ens haurem de fixar solament en aquells canals institucionals de participació (òrgans o processos participatius) que l'Administració hagi pogut impulsar. Haurem d'analitzar, sobretot, en el conjunt del procés d'elaboració de la política pública, quins actors hi han participat, quina capacitat d'incidència han tingut i quines desigualtats s'han generat entre els diferents actors en el moment de mobilitzar recursos i d'influir en el resultat final de la política. O, en altres paraules, caldrà veure fins a quin punt la xarxa d'actors ha funcionat democràticament i ha comportat realment l'elaboració participada de la política pública en termes de «democràcia participativa». Analitzar xarxes participatives implica, per tant, analitzar la pluralitat d'actors i l'articulació de relacions entre ells des de l'òptica de la igualtat que figura en la base del model de democràcia participativa.

## **1.2. La qualitat dels canals institucionals de participació**

Els resultats d'un procés de participació dependran de molts factors: la iniciativa i el lideratge, el caràcter tècnic i la complexitat dels problemes a tractar, la voluntat política, la capacitat de resposta de les institucions polítiques, la intensitat del procés participatiu, el debat públic i el ressò mediàtic que es generi al voltant dels problemes socials corresponents, el caràcter anticipatiu o reactiu de la participació, el caràcter puntual de la participació o la seva continuïtat en el temps. Tots aquests factors fan que l'avaluació de la qualitat dels processos participatius sigui complexa i s'hagi d'ajustar a la realitat específica de cada cas (Jorba *et al.*, 2007).

A gran trets, els principals àmbits temàtics dels canals institucionals de participació i els objectius a què s'hauria d'aspirar en cadascun es poden resumir en els punts següents (Anduiza i De Maya, 2005):

- Qui participa? La participació ha de ser tan àmplia com sigui possible i representativa del conjunt de la població.
- Sobre què es participa? La participació ha de cobrir qüestions polítiques rellevants sobre les quals la ciutadania ha de poder influir.
- Com es participa? La participació ha de comptar amb el suport polític, social i tècnic i amb els mitjans suficients per garantir la informació, la deliberació i l'expressió lliure dels participants.
- Quines són les conseqüències del procés? La participació ha de significar influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques i ha d'afavorir una cultura política participativa en la ciutadania, en els tècnics i en els polítics.

Sobre la base d'aquests paràmetres, són diversos els criteris que ens poden ajudar a valorar si un procés institucional de participació té una bona qualitat democràtica o no (Parés *et al.*, 2007; Jorba *et al.*, 2007): el grau d'acord sobre el procés, la transversalitat, el compromís polític, la claredat dels objectius, el colideratge, la integració en les dinàmiques locals de participació, la dotació de recursos, la diversitat de participants, l'extensió del procés, la representativitat, la rellevància, l'origen de les demandes, la capacitat d'intervenció dels participants, el grau de participació (consultiu, decisiu, etc.), les fases de la política sotmeses a participació, la difusió, la qualitat de la informació, la qualitat de la deliberació, l'avaluació, la influència dels participants en els resultats, la correspondència dels resultats amb les necessitats, la incidència en la planificació de les polítiques, el seguiment participat de la implementació, l'aprenentatge dels agents o la dinamització de xarxes locals, entre altres criteris possibles.

En els darrers deu anys, a Catalunya s'han iniciat moltes experiències participatives impulsades per l'Administració, sobretot en l'àmbit local, però cada cop més també en àmbits supramunicipals. El debat al voltant de l'èxit i la qualitat d'aquestes experiències és un debat obert, especialment pel que fa a la legitimitat, l'eficàcia i la representativitat que aporten aquests mecanismes de participació institucional.

Alguns autors (Subirats, 2006) postulen que cal superar la concepció que entén que la política —i, per tant, les formes de participació— es limita a les institucions. Per donar resposta als problemes col·lectius, és important pensar en noves formes de participació col·lectiva i d'innovació democràtica que no es desvinculin dels canvis concrets de la vida de la gent.

És necessari treballar en l'encreuament entre institucions i moviments socials, entre política institucional i política no convencional, amb incidència política i voluntat transformadora. Per fer-ho, cal plantejar temes,

problemes i maneres de fer que connectin adequadament amb aquesta perspectiva i que vagin més enllà de buscar la comunicació i les sinergies entre les institucions i la societat civil.

Entenent la política —i la democràcia participativa— en un sentit ampli, es pot qüestionar el domini excessiu de les institucions en les experiències participatives. Les institucions han tendit a erigir-se en protagonistes de la participació ciutadana amb l'obertura de canals institucionals de participació. Uns canals que els han estat útils per legitimar les seves accions, però que, al mateix temps, han restat autonomia als diferents actors que, des de la societat civil, poden impulsar altres formes de participar en l'esfera pública i, per tant, de fer política en un context de democràcia participativa.

## 2. MOVIMENTS SOCIALS I COL·LECTIUS CIUTADANS

A banda dels actors tradicionals (partits polítics, sindicats, associacions de veïns, etc.), trobem cada cop més moviments, xarxes crítiques, coordinadores, plataformes, associacions i altres col·lectius amb capacitat d'impacte polític.

L'increment de la quantitat i la tipologia d'actors socials amb voluntat d'incidència política és un element clau en el canvi d'època que estan vivint les nostres societats en els darrers anys; un element que, sens dubte, dona a la democràcia un to molt més plural (Ibarra *et al.*, 2002).

En aquest nou context, el pes dels moviments socials en l'espai de producció de polítiques públiques és cada cop més important i, progressivament, sembla que aquests moviments tenen més capacitat d'influir en les decisions polítiques. Tanmateix, no és senzill que un moviment social aconseguixi canviar la realitat.

Els moviments socials són, en ells mateixos i per definició, una forma no institucional de participació política col·lectiva que manifesta la seva voluntat d'intervenir en els processos de transformació social. Es caracteritzen per ser un tipus d'actor privat i col·lectiu —entre els altres actors col·lectius també hi ha els partits polítics i els grups d'interès— i per la participació voluntària dels seus membres, que comparteixen uns objectius comuns i donen lloc a una línia d'acció coordinada i organitzada que els permet intervenir en major o menor mesura en l'àmbit polític. Els moviments socials solen tenir un tipus d'organització horitzontal, variable i informal, i les seves estratègies d'acció acostumen a ser no convencionals, incloent-hi la confrontació amb les institucions (Casademunt *et al.*, 2006). Són actors amb voluntat mobilitzadora i amb objectius transformadors que tendeixen a defensar plantejaments alter-

natiu a les interpretacions dominants de la realitat (Ibarra *et al.*, 2002). Així mateix, els seus discursos són transversals i no van lligats exclusivament als interessos dels membres que els integren, i actuen en àmbits d'intervenció poc convencionals, en l'esfera social i, per tant, extrainstitucional.

D'altra banda, els moviments socials no pretenen ocupar ni exercir el poder, sinó dur a terme una oposició visible per pressionar les autoritats a fi que canviïn o abandonin una política determinada, o per introduir nous temes en l'agenda política. Així, un element característic d'aquest tipus d'actors és el rol de confrontació, de desafiament al poder polític i de protesta (Tarrow, 1997).

Un element clau de l'èxit dels moviments socials és la seva estructura organitzativa. Aquesta té conseqüències notables en relació amb la seva capacitat d'obtenir recursos i mobilitzar ciutadans, així com en el grau de legitimitat social. A més, també determinarà les formes de relació amb altres organitzacions i amb les institucions (Ibarra *et al.*, 2002). Un moviment social requereix un nucli que exerceixi la funció de lideratge, però també un entorn social actiu i mobilitzat que se sumi a les accions col·lectives. En aquest sentit, l'existència de grups i entitats interrelacionats i que hi col·laborin permetrà el creixement del moviment social.

Partint d'aquesta caracterització general dels moviments socials, cal plantejar-nos si els grups i els col·lectius protagonistes dels casos estudiats responen a aquesta definició. En els diferents casos trobem col·lectius que intervenen en l'àmbit de les polítiques de la gestió de l'aigua des d'una lògica ecologista o territorial. La pregunta és: fins a quin punt els podem considerar moviments socials?

## **2.1. Caracterització dels col·lectius que intervenen en l'àmbit de la gestió de l'aigua**

Les mobilitzacions vinculades a la gestió de conques hídriques estudiades són formes d'acció col·lectiva capaces de fer emergir conflictes i de mobilitzar recursos a través de xarxes d'acció col·lectiva crítica. Creiem, però, que seria agosarat parlar en tots els casos de «moviments socials», concepte que connota una certa estabilitat en el temps, la capacitat de generar i difondre un discurs propi i l'habilitat de crear un espai social determinat (Casademunt *et al.*, 2006).

Analitzats un per un, en alguns casos sembla més clar que els grups concrets formen part d'un moviment social. És el cas de la Plataforma en Defensa de l'Ebre, que va liderar una xarxa de mobilització col·lectiva al

voltant del projecte del PHN. En altres casos, podem parlar més aviat de grups o organitzacions amb una lògica més individual, que no s'inclouen dins una xarxa organitzada de diversos actors que actuen col·lectivament i que presenten estructures organitzatives més formals. Aquest és el cas del Grup de Defensa del Ter, per exemple.

D'altra banda, els moviments analitzats inclouen grups més assentats en el temps i grups de creació més recent, però tots ells tenen una trajectòria i certa estabilitat, amb més o menys grau de mobilització. Tot i que concentren bona part dels recursos a incidir sobre projectes o actuacions concretes que no consideren adequades i que generen conflictes territorials, tots aquests col·lectius han generat també un discurs propi —molt pròxim entre ells— amb objectius més globals i transversals. Aquestes característiques els allunyen, doncs, de la concepció de les mobilitzacions tipus NIMBY,<sup>1</sup> caracteritzades per una lògica estrictament local i aïllada, reactiva, monotemàtica i limitada en el temps. En tots els casos existeix una voluntat de coordinació entre les mobilitzacions, els activistes que lideren les mobilitzacions tenen una llarga trajectòria i, malgrat que hi ha alts i baixos en la protesta, les organitzacions perduren en el temps.

Nel-lo (2003) explica que, per treure fruits positius i duradors dels conflictes territorials, fan falta moviments capaços de trencar el marc i els horitzons estrictament locals i de vincular-se a una lluita més general per aconseguir un territori articulat d'una manera més sostenible, més eficient i més equitativa.

En certa manera, en l'àmbit de la gestió de l'aigua s'ha donat una evolució en aquest sentit en la qual inicialment les mobilitzacions han actuat seguint una lògica o una racionalitat més sectorial i territorial per evolucionar cap a un moviment amb característiques i objectius comuns, més enllà dels conflictes concrets de cada zona, i generant punts d'unió entre col·lectius de tot el territori català.

---

1. En els últims anys, molts dels moviments socials de caire territorial i ambiental que han aparegut han estat qualificats de moviments tipus NIMBY (*Not In My Back Yard*). Aquest acrònim, aparegut als Estats Units, fa referència a les actituds proteccionistes i a les oposicions tàctiques adoptades per grups socials que reaccionen davant la instal·lació al seu veïnat d'equipaments o de serveis considerats desagradables o molestos. Es tracta, doncs, de reaccions de rebuig a instal·lacions no desitjades que generen unes externalitats negatives a les àrees del voltant. Els beneficis d'aquestes instal·lacions habitualment són difusos en una àrea més o menys gran, mentre que els costos recauen en els grups de residents més propers. Així, aquest fenomen s'associa a un cert "egoisme", ja que respon a interessos particulars. Així, per NIMBY s'entenen mobilitzacions puntuals, associades a un projecte concret, sense relació amb altres casos i sense continuïtat en el temps. Es tracta de fenòmens aïllats, espontanis i amb una limitació temporal.

En el camp de la gestió de l'aigua trobem col·lectius de característiques diverses tant pel que fa a l'escala territorial d'actuació —col·lectius locals i grups d'àmbit autonòmic o estatal— com pel que fa a l'àmbit d'actuació. Així, juntament amb grups vinculats directament a la temàtica de l'aigua, hi ha molts col·lectius que intervenen en l'àmbit de la gestió de l'aigua que no treballen específicament o exclusivament aquest àmbit temàtic, sinó que el tracten des d'una perspectiva més àmplia que inclou altres aspectes ambientals, o bé que tracten específicament la gestió dels recursos hídrics però com a element estretament lligat a aspectes socials i territorials.

Dins aquesta diversitat de col·lectius s'inclouen entitats ecologistes o naturalistes i grups ciutadans que s'organitzen en plataformes i que tenen un discurs de caire més territorial i social i no exclusivament naturalista, però que se senten molt a prop del discurs ecologista de les primeres. Les relacions entre els col·lectius estudiats i el moviment ecologista són evidents, però no podem tractar tots els col·lectius com a tals. El quadre següent recull les característiques principals del moviment ecologista català.

#### El moviment ecologista

Es considera que el moviment ecologista català s'inicia com a tal a la dècada de 1970, i que a finals de la dècada de 1980 es troba en un procés de creixement en la difusió territorial i d'extensió del seu ideari. En aquest sentit, s'observa una clara evolució des del rebuig social al discurs ambiental fins a la penetració d'aquest discurs en l'opinió pública. El moviment el conformen un gran nombre d'associacions, coordinadores i plataformes independents que són un tret característic del moviment ecologista català. Aquesta pluralitat del moviment es combina alhora amb una divisió tàcita del treball (tant en l'àmbit temàtic com territorial) i, en comparació amb els altres moviments estudiats, mostra un cert clima de col·laboració (Coll-Planas i Cruells, 2007).

El moviment ecologista es caracteritza, segons Mora (2004), perquè compagina protesta i proposta i té fronts reivindicatius que abasten àmbits temàtics diversos: la qüestió energètica, la urbanització descontrolada, la crítica a grans infraestructures, l'extracció massiva de recursos naturals, etcètera. Cada cop és més habitual la col·laboració entre entitats i organitzacions ecologistes amb altres tipus d'associacions mitjançant la constitució de plataformes cíviques que engloben col·lectius no estrictament ecologistes (Tello, 2000).

Es tracta d'un moviment que ha anat augmentant la interlocució amb les institucions públiques, especialment a partir de la dècada de 1990, moment en què les associacions ecologistes van ser reconegudes com a interlocutores vàlides i van vèncer, així, resistències polítiques i inèrcies administratives adverses. Però, com en els altres moviments, aquesta interlocució i la incorporació de les demandes de les associacions ecologistes en l'agenda política han provocat que diferents veus d'aquest moviment adverteixin dels perills d'aquest procés i reivindiquin un gir en les actuacions públiques del moviment (Coll-Planas i Cruells, 2007).



D'altra banda, alguns dels grups es podrien ubicar dins el que Casademunt i altres autors (2006) defineixen com un «incipient moviment en defensa del territori a Catalunya». Els grups que formen part d'aquest moviment es caracteritzarien per la combinació d'una «identitat projecte» basada en una comunitat d'arrel territorial amb l'objectiu d'incidir en la política i la transformació global i local, per la qual cosa s'articularien a través de xarxes d'acció col·lectiva crítiques amb vista a aconseguir els seus objectius d'un desenvolupament alternatiu (Casademunt *et al.*, 2006).

## **2.2. El moviment ambientalista**

D'acord amb el que s'ha exposat fins ara, s'entén que no es pot parlar de manera genèrica de moviment social ni de moviment ecologista en l'àmbit de la gestió de les conques hídriques per diversos motius.

En primer lloc, perquè s'hi engloben grups que no són estrictament ecologistes, encara que hi ha grups ecologistes que hi estan vinculats i hi col·laboren activament. Per tant, l'adjectiu «ecologista» resulta inadequat per comprendre el conjunt de col·lectius socials que, amb una clara vocació vers la preservació ambiental, pretenen incidir en la gestió de l'aigua a Catalunya. Certament són col·lectius que comparteixen l'objectiu de la preservació ambiental, però, en conjunt, ofereixen una visió molt més àmplia i integral que l'ecologista i pretenen incidir en aspectes com la justícia social, l'equilibri territorial o el model urbanístic. Cal un adjectiu més ampli per integrar tots els col·lectius d'aquest moviment i, en aquest sentit, creiem que el terme «ambientalista» és més adequat que el terme «ecologista».

En segon lloc, hem de tenir present que, entre aquests col·lectius, n'hi ha molts que no responen a les característiques que defineixen un moviment social. Així, si bé de manera genèrica podem parlar del «moviment ambientalista català», el terme «moviment social» no és aplicable a tots els casos específics que s'analitzen en aquesta recerca. En alguns casos, el moviment social pot haver evolucionat i haver deixat de ser-ho, fins i tot.

Així, no podem generalitzar i fer servir aquests termes de manera indiscriminada. Per això, quan ens referim als col·lectius concrets de cada cas estudiat s'especificaran les característiques que l'aproximen a una terminologia o una altra.

Per referir-nos al conjunt dels grups socials que participen en l'àmbit de la gestió de les conques hídriques parlarem, doncs, del moviment ambientalista entès, genèricament, com aquell conjunt d'entitats, grups o organitza-

cions que intervenen a Catalunya en l'àmbit de la gestió de l'aigua des de la lògica de la preservació ambiental en sentit ampli.

En l'ús del concepte «moviment ambientalista», entenem el moviment social com un conjunt d'actors individuals i col·lectius (formals o no formals) que es mobilitzen en relació amb un mateix tema. És a dir, una família temàtica d'actors socials.

Aquesta terminologia comprèn organitzacions de caire ecologista, però també organitzacions amb una lògica més àmplia que inclouen aspectes territorials i socials a part dels pròpiament naturalistes. Dins aquest ventall, hi haurà actors que en ells mateixos respondran més o menys a les característiques d'un moviment social, i d'altres actors que no ho faran.

Així doncs, les organitzacions que integren el moviment ambientalista persegueixen la preservació ambiental en sentit ampli; en conjunt, utilitzen estratègies d'acció no convencionals i, en l'àmbit català, mostren una certa estructuració difusa i informal en forma de xarxa. Tots aquests elements ens permeten parlar del moviment ambientalista d'una manera genèrica.

En conseqüència, entenem que una cosa és el moviment ambientalista —concepte genèric utilitzat per englobar el conjunt d'organitzacions socials que, defensant la preservació ambiental en sentit ampli, pretenen incidir en l'esfera pública (en el nostre cas, en l'àmbit concret de la gestió de conques hídriques)— i una altra cosa, en canvi, són els moviments socials concrets que es poden articular en cadascun dels casos d'estudi. En aquests casos específics, només emprarem el terme «moviment social» quan l'actor concret respongui a les característiques d'un moviment social.

Així, per exemple, la Plataforma en Defensa de l'Ebre pot ser considerada un moviment social en el cas del delta de l'Ebre i, a més, forma part del moviment ambientalista català. El Grup de Defensa del Ter, en canvi, tot i formar part del moviment ambientalista català, en el seu àmbit d'actuació local no pot ser considerat en ell mateix un moviment social, sinó que ha de ser considerat un col·lectiu o una organització ambientalistes.

### **2.3. Participació ciutadana i moviments socials: oportunitats i riscos**

Què implica l'obertura de canals institucionals de participació per als moviments socials? Intuïtivament, sembla força lògic pensar que l'obertura de canals institucionals de participació pot fer augmentar la capacitat d'incidència dels moviments socials en les decisions públiques, atès que s'obre una nova via a través de la qual es pot influir en l'elaboració de les polítiques públiques.

En tant que, en el context actual, la participació ciutadana sembla un valor en alça i la concertació de programes amb l'anomenat «tercer sector» o a través d'organismes publicoprivats és una pràctica cada vegada més estesa, es pot pensar que determinades configuracions de la xarxa d'actors en l'elaboració de les polítiques poden esdevenir entorns més favorables per incidir-hi (Casademunt *et al.*, 2006).

El nou paradigma de governança sembla dibuixar un escenari d'obertura i major pluralisme en l'elaboració i la implementació de les polítiques. En aquest sentit, la major densitat i complexitat de la xarxa de polítiques públiques, l'existència de conflictes i lògiques de confrontació, la major permeabilitat de la xarxa vers nous actors, etcètera, semblen característiques que poden incrementar la capacitat d'impacte dels moviments socials en les polítiques públiques (Ibarra *et al.*, 2002).

En efecte, les oportunitats de participació dels moviments socials en les polítiques públiques són cada vegada més presents i cada cop s'obren noves vies per influir-hi, entre les quals destaquen els canals institucionals de participació, que han proliferat sobretot en l'àmbit local i que recentment s'han començat a impulsar en l'àmbit de la gestió de conques hídriques.

Aquest nou context de major capacitat d'incidència d'aquests grups com a «nous» actors que intervenen s'ha d'entendre dins una dinàmica de canvis més àmplia en els processos de presa de decisions. Efectivament, s'estaria evolucionant cap a una major horitzontalitat en la presa de decisions, el que s'anomena «govern en xarxa». Tanmateix, aquest fenomen és encara molt precari, perquè els diferents actors tenen una capacitat d'impacte molt desigual. La presència de nous actors en les polítiques no significa que tots els actors tinguin el mateix pes en el moment de prendre decisions, sinó que aquells actors més ben organitzats i que controlen un nombre major de recursos tindran més capacitat d'incidència que els altres.

Les diferents recerques dutes a terme en aquest camp apunten que s'està donant una doble dinàmica d'apoderament i desapoderament de les associacions (Coll-Planas i Cruells, 2007). D'una banda, trobem condicions que afavoreixen la major capacitat d'impacte dels moviments socials, però, de l'altra, en els darrers anys s'està produint un procés creixent de buidatge de la capacitat ciutadana per influir en l'acció de govern en contraposició a una capacitat creixent d'impacte de corporacions i lobbies econòmics (Subirats, 2006). Aquest fenomen es concretaria en el fet que, moltes vegades, la participació ciutadana es fomenta en assumptes perifèrics de l'agenda política i, en canvi, es limita la participació en afers que tenen a veure amb l'àmbit mercantil, sobre el qual el mateix Estat hauria perdut capacitat d'impacte.

Juntament amb aquesta ambivalència, l'altre element rellevant pel que fa a la relació entre els moviments socials i els canals institucionals de participació —com a forma d'interlocució en què els moviments interactuen amb l'Administració— és la possible institucionalització dels moviments socials.

Entenem per «institucionalització» el procés a través del qual un moviment o un col·lectiu incrementa la seva relació amb les institucions públiques i trasllada a un segon pla les accions col·lectives de confrontament o desafiament.

Jiménez (2003) defineix la institucionalització com «el procés d'incorporació a les estructures d'elaboració i implementació de polítiques públiques i que, quant als efectes, condueix a la moderació de les demandes». Des d'aquest punt de vista, el procés d'institucionalització es produeix quan una associació té una relació creixent amb les institucions públiques (en qüestió de finançament i d'interlocució) i, a conseqüència d'això, modera les demandes, redueix el repertori d'accions, es jerarquitzava i es professionalitza. És en aquest sentit que, sovint, els canals institucionals de participació són vistos de manera negativa, atès que suposen un risc d'institucionalització important dels moviments socials pel fet que són canals que poden desincentivar l'acció col·lectiva de caràcter reivindicatiu.

Coll-Planas i Cruells (2007) fan una revisió crítica al concepte de caràcter negatiu que implica aquesta definició i el defineixen de la manera següent:

«Entenem la institucionalització com un procés pel qual les associacions desdibuixen les seves fronteres amb institucions polítiques i que està marcat per tres factors: un alt nivell d'interlocució, dependència econòmica de les institucions públiques i objectius polítics que prioritzen la intervenció o la interlocució amb les institucions.»

En aquest sentit, es proposa desgranar aquest concepte en tres conceptes més: institucionalització, formalització i estatalització. Una associació es formalitza quan reforça la seva estructura organitzativa (augmenten el volum de treball assalariat o el volum pressupostari). Institucionalització i formalització estan estretament vinculades, però no estrictament. D'altra banda, l'estatalització és el procés pel qual l'Estat assumeix el control d'una problemàtica social determinada. Sota aquesta definició, una organització pot tenir o no com a objectiu l'estatalisme de les seves demandes, és a dir, la promoció o la proposició d'una major intervenció de l'àmbit estatal en la problemàtica que tracten.

En un context de participació a través de canals institucionals d'interlocució amb les institucions, es posa de manifest la tensió entre el manteniment de relacions amb les institucions i el risc de debilitar la capacitat de desafiament.

Les dinàmiques d'institucionalització poden conduir els moviments socials a dependre econòmicament de l'Administració o a disminuir la radicalitat de les seves demandes, i poden arribar a diluir, fins i tot, els seus plantejaments crítics i transformadors. Al mateix temps, un alt grau d'institucionalització dels moviments socials pot contribuir a difuminar els límits entre els moviments socials i les institucions, fet que pot desconcertar a l'hora de valorar el paper de cadascú.

### III. LA GESTIÓ DE L'AIGUA A CATALUNYA

Un cop situats els conceptes bàsics de la recerca, en aquest capítol es pre-tén acotar aquests conceptes en l'àmbit de la gestió de l'aigua a Catalunya. Per això ens cal repassar l'evolució de les polítiques en aquest àmbit, centrant-nos en el rol que tenen els conflictes, els moviments socials i la participació.

Així doncs, en aquest capítol es mostren, de manera resumida, les dades cronològiques necessàries per tal de fer-nos una idea global del l'evolució de les polítiques de la gestió de l'aigua a Catalunya, fent èmfasi en els moments clau que han portat al sorgiment d'una nova cultura de l'aigua i a l'aplicació d'aquesta cultura en les polítiques públiques. També s'aprofita aquest capítol per repassar les característiques participatives que s'estan implantant en l'àmbit català en el marc de la DMA.

#### 1. ENTRE EL PARADIGMA DE LA POLÍTICA HIDRÀULICA I EL PARADIGMA DE LA NOVA CULTURA DE L'AIGUA

La gestió de l'aigua i les polítiques que s'estan impulsant actualment a Catalunya són el resultat d'una llarga evolució des de finals del segle XIX. Per les característiques climàtiques pròpies de les zones mediterrànies, aquest procés no ha estat exempt de conflictes. Uns conflictes que, en els darrers anys, s'han concretat en els fets que s'han anat produint arran de la proposta, l'aprovació i la posterior derogació del PHN.

La problemàtica al voltant del PHN de l'any 2001 és la darrera manifestació d'un conflicte de les polítiques d'aigua de l'Estat espanyol i de Catalunya que s'ha reproduït periòdicament durant els últims trenta anys i que ha enfrontat les conques cedents d'aigua amb les zones receptors. De fet, els conflictes relacionats amb les polítiques d'aigua són, dels conflictes que es relacionen amb el medi ambient, els que han generat més mobilitzacions en les últimes dècades (Tàbara *et al.*, 2004).

Durant molts anys, la gestió de l'aigua a l'Estat espanyol i a Catalunya s'ha tractat dins un cercle d'interessos reduït. Aquests interessos han dominat les claus principals de la gestió de l'aigua i han condicionat àmpliament un model de gestió caracteritzat per un estil regulatiu i poc transparent (Subirats, 2004).

La política hidràulica aplicada a l'Estat espanyol partia d'un enfocament jeràrquic i *top-down* en el qual el procés d'elaboració de la política —en totes les fases— es restringia a un nucli d'actors molt reduït (Martínez i Brufao, 2006; Arrojo, 2006). Sovint, a més, s'ha intentat evitar el debat situant-lo en el camp dels tecnicismes quan, en realitat, els conflictes que es deriven de la gestió de l'aigua són conflictes socials, igual que són socials les conseqüències de les diferents polítiques aplicades en cada moment —incloent-hi les solucions tècniques associades a aquestes polítiques.

En els últims anys, però, han anat apareixent elements que han fet que el paradigma tradicional de gestió hídrica hagi anat canviant. S'ha començat a parlar seriosament de participació social en la gestió de l'aigua des d'una perspectiva de sostenibilitat i de respecte ambiental.

La competència pel recurs ha augmentat, paral·lelament a com ho han fet els problemes d'escassetat. Aquest fet ha contribuït a una sensació creixent de pèrdua de legitimitat dels pactes i les formes de govern i gestió d'aigua consolidades al llarg del segle XX. A la vegada, això ha fet aparèixer actors socials nous (grups ecologistes, entitats cíviques, grups de professionals) que han qüestionat les formes de gestió tradicionals i han generat pressions que han contribuït a modificar la tendència de les polítiques de gestió de l'aigua.

L'origen del concepte «nova cultura de l'aigua» es pot situar en les lluites contra els embassaments i els transvasaments dels anys noranta, i es difon a partir de les mobilitzacions en contra del PHN de l'any 2000 i l'oposició al transvasament de l'Ebre. Implica un nou marc cognitiu que s'oposa a la «vella» gestió de l'aigua, basada en la política hidràulica que imperà al llarg del segle XX (Arrojo, 2006).

A tot això, cal afegir-hi la importància que ha tingut l'esfera europea en la temàtica ambiental i, en concret, en l'àmbit de la gestió de l'aigua. La normativa europea i, de manera especial, la DMA marquen un punt d'inflexió evident en l'àmbit de la gestió de l'aigua, sobretot pel que fa a la importància de la participació ciutadana per avançar cap a formes de gestió que responguin a criteris de sostenibilitat ambiental. Molts dels principis que marca la DMA coincideixen amb els postulats de la nova cultura de l'aigua, entre ells el principi de participació.

**Taula 1.** Principals elements del paradigma clàssic de gestió de l'aigua i elements de la nova cultura de l'aigua

| <b>Nova cultura de l'aigua</b>  | <b>Vella política hidràulica</b>  |
|---|---|
| Aborda el problema de l'aigua com a recurs escàs  | Consideració de l'aigua com un recurs productiu il·limitat i no limitant de desenvolupament   |
| Aposta per una gestió sostenible dels recursos hídrics disponibles compatibilitzant necessitats de la població i qualitat dels ecosistemes hídrics        | Es concreta en polítiques que fomenten l'augment de l'oferta d'aigua mitjançant la construcció de grans infraestructures hidràuliques (embassaments i transvasaments) |
| Estableix el no-deteriorament i la protecció dels ecosistemes aquàtics com a base essencial per disposar de subministraments d'aigües segurs i saludables | Confiança en la capacitat tecnològica per superar les limitacions i evitar sequeres i les conseqüències de les inundacions.   |
| Estalvi, eficiència i gestió de la demanda i adequació dels usos als recursos disponibles   | Planificació basada en el balanç hídric entre conques deficitàries i conques excedents i el principi de solidaritat de les segones vers les primeres                  |
| Principi de subsidiarietat (solucionar els problemes en l'àmbit territorial més pròxim a l'espai on es generen)   | Foment del model de creixement turístic i urbanístic i l'agricultura intensiva, independentment del clima i la pluviometria regionals                                 |
| Principi de participació, que impulsa una planificació de baix a dalt i incentiva la participació activa de totes les parts interessades                  | Participació limitada als grans consumidors amb drets sobre l'aigua   |

Font: elaboració pròpia.

Per tant, l'aparició de noves formes de gestió participada de l'aigua respon tant a la mateixa evolució de la realitat política i social del sector com a l'impuls legal derivat de l'aprovació de la DMA (Subirats, 2006).

Els darrers anys han estat molt intensos, ja que la publicació de la DMA, l'aprovació del PHN i el conflicte que aquest últim va desencadenar han estat elements clau en l'evolució de la gestió del recurs i en el gir cap a polítiques més properes al concepte de «nova cultura de l'aigua». És en aquest període quan es comença a fer servir de manera habitual el concepte esmentat, en boca sobretot de tècnics i científics —que ja usaven el terme amb anterioritat— i de les plataformes i les entitats que es manifestaven en contra el PHN.



Els canvis substantius en les polítiques comencen a tenir lloc a partir dels canvis de color dels governs autonòmic i central. La derogació del PHN genera un punt d'inflexió a partir del qual es comença a veure un canvi en les polítiques de gestió de l'aigua a Espanya i, en concret, a Catalunya. En aquesta etapa, no exempta de conflictes, el PSOE presenta, des del Govern central, un nou pla hidrològic per subministrar l'aigua que considera necessària a través de nova tecnologia: les dessaladores d'aigua. I, en l'actualitat, tant l'Administració catalana com l'estatal treballen en la implementació de la DMA.

Els resultats d'aquesta modificació en les polítiques governamentals es veuen, d'una banda, en la transposició de les polítiques europees, i, de l'altra, en els nous problemes que s'afegeixen a l'agenda política —ja no és solament la manca d'aigua, sinó els impactes sobre el medi que produeix la distribució d'aquesta i, més enllà, el replantejament dels usos del recurs—, considerant les demandes de la població —societat civil— defensades amb argumentacions específiques i raonades —esfera científicotècnica.

La derogació del transvasament de l'Ebre és un bon exemple de com un moviment popular, amb un discurs dotat d'uns fonaments científics sòlids i d'un recolzament notable, pot fer canviar d'orientació les actuacions dels partits polítics i de les administracions públiques. L'impacte sobre la dimensió substantiva és, doncs, evident. Però també ha estat capaç d'influir en la dimensió simbòlica, en el rerefons de les polítiques de gestió de l'aigua.

Potser és agosarat dir que les polítiques de gestió de l'aigua es basen totalment en aquesta «nova cultura», però les conjuntures polítiques i socials esdevingudes arran del PHN han fet que realment els conceptes que conformen la nova cultura de l'aigua hagin impregnat el llenguatge polític que s'utilitza des del govern tripartit. Això s'està traduint en actuacions encaminades a un canvi de model de gestió —entre les quals hi ha el foment de la participació— per crear un espai on tota la xarxa d'actors tingui capacitat d'intervenció i no hi hagi ningú que en tingui el domini.

La participació exigeix una identificació dels actors o els protagonistes de les polítiques: càrrecs, actors socioeconòmics, propietaris de recursos hídrics, ens i associacions implicades, de consumidors o de protecció ambiental, la comunitat científica, la ciutadania en general, etcètera. Tots ells són protagonistes amb relleus diferents i amb capacitats també diferenciades. Implica, doncs, ampliar els concepte tradicional d'usuari a tots aquells agents vinculats a la gestió de l'aigua.

## 2. La participació ciutadana en la Directiva marc de l'aigua

La implementació de la Directiva marc de l'aigua (DMA) en el cas de les conques internes de Catalunya s'ha d'emmarcar en el context polític, social i institucional que envolta l'ús i la gestió dels recursos hídrics. Els canvis ocorreguts més recentment en aquest context a l'Estat espanyol i també a Catalunya han contribuït al desenvolupament d'un nou marc de gestió i planificació de l'aigua, els principis del qual estan estretament vinculats a aquesta Directiva europea (Costejà, 2006; Gavira *et al.*, 2005).

Des de la derogació de la llei del PHN el juny del 2004, i a partir d'alguns dels arguments i les propostes fets des de la nova cultura de l'aigua (NCA), tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat s'està treballant per construir un nou escenari de gestió i ús de l'aigua d'acord amb els principis de la NCA i de la DMA. A Catalunya, la voluntat del Govern català d'incorporar els criteris de la DMA s'ha traduït en la signatura d'un conveni entre l'ACA i la Fundació Nova Cultura de l'Aigua (en endavant, FNCA), que té entre els seus objectius el d'establir criteris per a una gestió alternativa de l'aigua a Catalunya. En l'estudi d'alternatives a la gestió de l'aigua elaborat en el marc d'aquest conveni, una de les conclusions és que «la major part de les mesures identificades preveuen mecanismes de gestió complexos que necessiten la participació i la implicació de molts agents. És urgent que l'Agència Catalana de l'Aigua desenvolupi un sistema de participació i mediació que faci possible que aquestes mesures es desenvolupin en un termini breu» (Prat i Estevan, 2004).

La DMA (2000/60/CE) aprovada i publicada a finals del 2000 per part de la Comissió i del Parlament Europeu representa un element clau de la gestió de l'aigua a Europa. Aborda de manera global la gestió de l'aigua i la qüestió de la qualitat ecològica de les masses d'aigua. Aquesta normativa europea intenta oferir un marc d'actuació comú sobre la gestió de l'aigua a tots els estats membres de la Unió Europea. La Directiva neix amb la voluntat d'ordenar i gestionar de manera integrada l'aigua disponible dins el seu cicle natural, comptabilitzant-ne la funcionalitat dins el medi ambient i l'ús com a recurs (Mas-Pla, 2006). La participació ciutadana té un paper important en la DMA. Així, entre els principis bàsics estableix la necessitat de la participació pública i la transparència en les polítiques de l'aigua.<sup>2</sup>

---

2. Els altres tres principis de la DMA són: 1) Principi de no-deteriorament i assoliment del bon estat integral de les masses d'aigua superficials i subterrànies. 2) Principi de l'enfocament combinat de la contaminació i gestió integrada del recurs. 3) Principi de plena recuperació de costos dels serveis relacionats amb l'aigua i l'ús dels espais aquàtics.

Per complir la DMA, els estats membres han d'assolir el bon estat ecològic de les masses d'aigua el 2015. Per a la consecució d'aquest objectiu, la norma europea estableix una sèrie d'accions a realitzar i un calendari per dur-les a terme (Mas-Pla, 2006). Entre aquestes accions hi ha la d'elaborar i publicar un pla de gestió de l'aigua per a cada conca hidrogràfica i posar en pràctica les mesures i els objectius inclosos en aquest pla. Per fer-ho, la DMA promou un enfocament que enforteixi la participació de la ciutadania en les decisions sobre l'ús i la gestió de l'aigua. En aquest sentit, la participació apareix com un dels aspectes més centrals i innovadors que introdueix la Directiva. L'objectiu de la implementació participada de la DMA és, en última instància, augmentar el consens social sobre les decisions que es prenen i, per tant, reduir el nivell de conflicte entre interessos contraposats, incrementar el grau de consciència social sobre els problemes ambientals en la conca hidrogràfica i millorar la qualitat dels plans de conca i els programes de mesures (Costejà, 2006).

S'insta la participació de la ciutadania en general en l'elaboració i el seguiment dels plans de conca (Gavira *et al.*, 2005). La DMA recomana, a través del Document guia per a la seva implementació, fer una anàlisi prèvia d'actors per garantir que en els processos participatius hi hagi una pluralitat d'interessos representats.

Pel que fa a la participació, la DMA en determina de tres tipus:

- 1) Informació. La DMA obliga els estats membres a donar accés al públic a tots aquells documents de treball i informacions de referència que s'utilitzin. Defineix l'obligació de posar la informació a disposició, però no l'obligació de difondre-la.
- 2) Consulta. Els estats membres hauran de garantir que es consulta el públic —incloent-hi els usuaris de l'aigua— durant l'elaboració dels plans de conca, que han d'estar elaborats el 2008, i establir un període de sis mesos com a mínim perquè tots els interessats puguin donar la seva opinió i fer comentaris sobre el contingut d'aquests documents. La informació i les opinions que les administracions recullen a través de la consulta poden servir per a enriquir les mesures que es prenguin finalment, però no hi ha l'obligació d'incorporar-les. En última instància, poden decidir no fer-ho. El tipus de consulta és escrita.
- 3) Implicació activa. La DMA estableix que els estats han de promoure la participació efectiva de totes les parts interessades en la implementació de la DMA, especialment en l'elaboració i la revisió dels plans de conca. Cal implicar activament la ciutadania en tot el pro-

cés de la posada en pràctica de la Directiva, cosa que vol dir convidar-la a contribuir activament en les diferents etapes i donar-li l'oportunitat que aportí informació, faci propostes i tingui veu i vot en les decisions que es prenen. Aquest tipus de participació va més enllà de l'accés a la informació o la consulta, i atorga als ciutadans un paper actiu en el procés, no tan sols debatent els problemes, sinó també en la cerca de solucions. Per tant, la implicació activa preveu que els participants puguin influir en el procés de presa de decisions. Tot i que no és obligatòria, la Directiva emplaça els estats membres que facin un esforç per incloure-la tant com sigui possible.

Malgrat que el text de la Directiva posa un èmfasi especial a diferenciar les tres formes participació, el que no queda tan clar són els detalls de com s'han de portar a la pràctica les diferents formes de participació, i deixa a mans dels estats membres —i, més concretament, de les administracions que tinguin la competència en matèria de gestió de l'aigua— la decisió final de com s'organitzarà la participació en l'àmbit de cada conca hidrogràfica.

### **3. La unitat de participació de l'ACA i l'obertura de processos participatius en l'àmbit català**

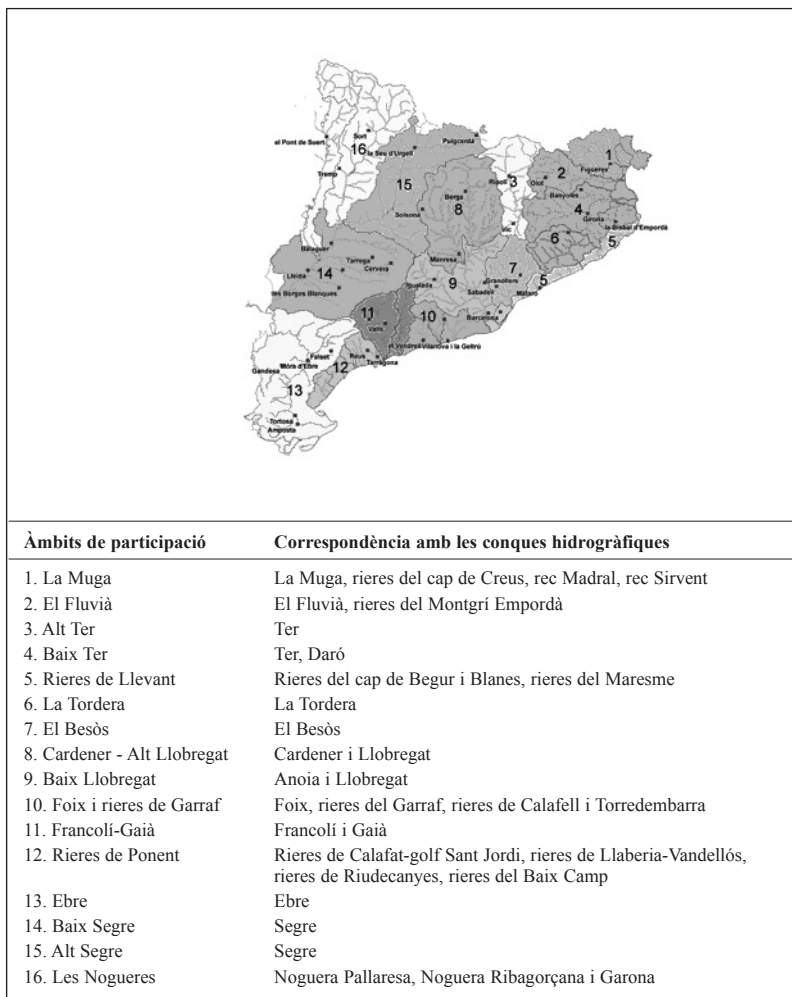
Fruit d'aquest nou context, l'octubre del 2005 es crea, dins l'ACA, la unitat de participació i concertació social. La seva creació té com a finalitat estudiar com implementar la DMA a Catalunya pel que fa als processos participatius i, d'altra banda, buscar una experiència de mediació i concertació amb agents socials per gestionar conflictes concrets, com ara la ubicació d'infraestructures, a través de taules de concertació.

En el context del primer vessant es plantegen dues experiències pilot per veure com implantar la DMA i quins elements s'han de tenir en compte a l'hora de saltar a la resta del territori —totes les conques han de redactar, per al 2009, el pla de conca d'una manera participada— amb cert marge de flexibilitat per adaptar-se, després, a les característiques de cada conca. Fins ara, la tasca principal de la unitat ha estat el disseny i la posada en marxa d'aquestes dues proves pilot que s'han dut a terme a les conques del Gaià-Francolí i el Ter superior.

Aquestes proves pilot impulsades per l'ACA, amb la col·laboració de la DGPC, han consistit a engagar dos processos de participació ciutadana activa amb la finalitat d'implicar tots els agents vinculats al riu en l'elaboració dels plans de conca. Més endavant, aquestes experiències s'hauran de

traslladar a totes les conques catalanes, motiu pel qual el territori català s'ha dividit en àmbits de participació.

**Figura 1.** Àmbits de participació per a la creació dels consells de conca

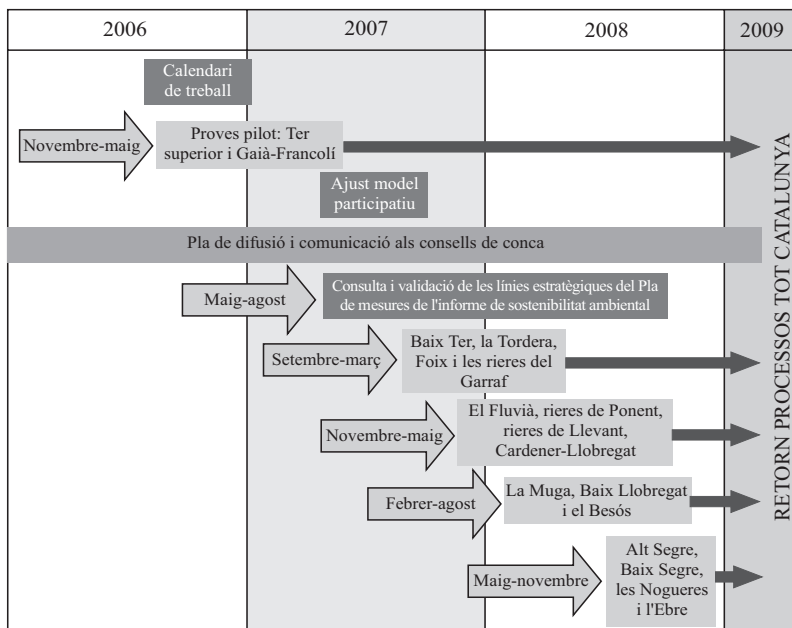


Font: [www.gencat.cat/aca](http://www.gencat.cat/aca).

Aquests processos tenen una durada aproximada de sis mesos i estan oberts a tota la ciutadania. Un cop acabades les proves pilot, es planteja l'obertura de manera cavalcada en el temps de processos participatius en la resta d'àmbits de participació. En el cas de les Terres de l'Ebre, tot i ser una conca intercomunitària on les principals competències recauen en la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, es planteja també l'obertura d'un procés que s'haurà de compatibilitzar amb la CSTE, òrgan de participació existent en el territori promogut pel Departament de Medi Ambient i Habitatge i el Ministeri de Medi Ambient.

Aquests processos tenen com a objectiu la validació del document IMPRESS, de pressions i impactes sobre les masses d'aigua, el debat sobre les problemàtiques de la conca, el plantejament de solucions i la recollida de propostes per a l'elaboració del pla de conca.

**Figura 2.** Calendari previst d'obertura dels processos participatius de l'ACA



Font: Agència Catalana de l'Aigua.

Un cop finalitzats els processos per a la redacció dels plans de conca, està previst constituir els consells de conca, que han de ser espais de participació estables propers al territori i vinculats a les diverses conques hidrogràfiques. S'han de conformar com a òrgans pluridisciplinaris en què participin tots els actors del riu i no només aquells que tenen un dret d'ús sobre l'aigua. Han de ser, per tant, òrgans que representin totes aquelles persones i organitzacions que fan alguna activitat relacionada amb el riu o que treballen per preservar-lo, ja siguin administracions, empreses o entitats de la societat civil.

Finalment, l'ACA disposa des del 1998 de Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua (CUSA), «l'òrgan deliberant i d'assessorament de l'Agència en règim de participació de la representació dels diferents interessos vinculats al cicle hidrològic» (Llei 25/1998, de 31 de desembre). Integren el CUSA un nombre de consellers no superior a cinquanta, representants de les entitats locals, de les entitats ecologistes, de les associacions de veïns, de les organitzacions de consumidors i usuaris, de les organitzacions sindicals, de les universitats, de les entitats d'abastament i proveïment d'aigües, dels usos recreatius, dels usos industrials, dels usos agraris i ramaders de l'aigua, escollits entre les organitzacions i les associacions més representatives dels seus interessos i experts en la matèria. Els membres del Consell els nomena el conseller de Medi Ambient i Habitatge, a proposta de les entitats i les associacions esmentades en l'apartat anterior.

## **IV. EL DELTA DE L'EBRE, LA PLATAFORMA EN DEFENSA DE L'EBRE I LA COMISSIÓ PER A LA SOSTENIBILITAT DE LES TERRES DE L'EBRE**

El cas del delta de l'Ebre i la Comissió per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre (en endavant, CSTE) s'inicia amb el conflicte desencadenat a les Terres de l'Ebre amb l'aprovació del PHN l'any 2001 i la creació de la Plataforma en Defensa de l'Ebre (PDE). La problemàtica al voltant del PHN és la darrera manifestació d'un conflicte al voltant de les polítiques d'aigua de l'Estat, un conflicte que s'ha reproduït periòdicament durant els últims trenta anys i que ha enfrontat les conques cedents d'aigua i les zones que en són receptores.

En el cas de les Terres de l'Ebre, cal afegir a aquest fet el malestar respecte a una manera de prendre les decisions per part de l'Administració, que durant molts anys ha oblidat les necessitats i les problemàtiques de la zona i ha generat una distribució geogràfica desigual dels costos i els beneficis de les polítiques públiques en l'àmbit català. Segons l'opinió de bona part de la població, és per això que s'ha mantingut la marginació política i econòmica de la zona.

El cas del delta de l'Ebre i la CSTE és un cas que va evolucionant al llarg del temps i que passa d'una situació molt conflictiva entre l'Administració i la PDE a una nova situació en què, amb els canvis polítics als governs central i autonòmic, el conflicte es veu parcialment superat amb el desenvolupament d'un procés participatiu al delta de l'Ebre amb la constitució de la CSTE.

El procés participatiu del delta de l'Ebre és un procés promogut directament des del Departament de Medi Ambient i Habitatge, amb un vincle directe amb l'ACA, el Ministeri de Medi Ambient, la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, el Ministeri d'Agricultura i els departaments de Política Territorial i Obres Públiques, i d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya.

El procés té fonaments directes de la DMA. De fet, és el primer que es va promoure en aquest àmbit i el que fa més temps que funciona. Fins i tot



va més enllà de la Directiva, ja que no solament pretén planificar mesures per ser incorporades al Pla de mesures a tenir en compte en la revisió dels plans de conca: el procés s'inicia amb la tasca específica d'assegurar el futur sostenible de les Terres de l'Ebre i com a òrgan de participació del Pla integral de protecció del delta de l'Ebre (PIPDE). Una tasca, per tant, que va molt més enllà del previst a la DMA.

Com ja s'ha comentat en capítols anteriors, el cas resulta molt interessant perquè pateix un canvi de tipologia al llarg del temps, i això ens permet comparar diferents escenaris a partir d'un mateix cas. En un primer moment, el cas respondria a aquella tipologia en què existeix un moviment social que reivindica un procés participatiu i l'Administració no l'inicia. Però, amb els canvis de govern, el cas evoluciona cap a un nou escenari en què existeix un moviment social que pren la iniciativa del procés participatiu i l'Administració l'institucionalitza. Tanmateix, el cas també resulta interessant per altres motius:

- per la rellevància del conflicte;
- per les característiques d'un moviment social específic del cas com és la PDE;
- per la mateixa evolució del moviment social al llarg del temps i en les diferents fases del cas;
- perquè té lloc en un territori que forma part d'una conca intercomunitària;
- per la complexitat, la quantitat i la diversitat d'actors que hi intervenen;
- perquè és el primer cas que es basa en la DMA;
- per la naturalesa territorial del conflicte, que va més enllà del conflicte de l'aigua;
- pel caràcter integral del procés participatiu, més enllà de la gestió de la conca.

## **1. CONFLICTES I MOBILITZACIONS CIUTADANES**

El conflicte de l'aigua a les Terres de l'Ebre és un conflicte històric i amb nombrosos episodis als quals s'han associat mobilitzacions ciutadanes de diferent grau i naturalesa. El conflicte ha evolucionat i ha canviat amb el temps, igual que ho han fet les formes de reivindicació i d'organització de la societat civil.

## 1.1. Repàs històric

Es pot identificar l'inici dels conflictes en relació amb la gestió de l'aigua a les Terres de l'Ebre l'any 1973, amb el projecte d'aqüeducte Ebre-Pirineus Orientals, que plantejava el transvasament de 1.400 hm<sup>3</sup> cap a Tarragona i Barcelona. Tot i que el projecte no es va dur a terme, el 1989 es va implementar el que es coneix amb el nom de «minitransvasament cap a Tarragona» per garantir la continuïtat de les inversions multinacionals de la indústria petroquímica.

L'intens conflicte arran del PHN comença l'any 2000, amb la presentació del projecte per part del govern amb majoria absoluta del Partit Popular. La necessitat d'elaborar un PHN es planteja ja en la Llei d'aigües de 1985. El primer avantprojecte en aquest sentit no apareix fins l'any 1993; es tracta del «Pla Borrell», que mai no es va arribar a aprovar a causa d'una combinació de diferents factors. Aquest ja plantejava com a principal actuació el transvasament de l'Ebre cap a Barcelona, Múrcia i València —juntament amb altres transferències i la construcció d'un centenar de nous embassaments. El PHN que proposava el PP mantenia el propòsit que ja tenia el primer avantprojecte: «equilibrar» els «dèficits» d'unes conques amb els «excedents» d'altres apel·lant a la «vertebració nacional» i a la «solidaritat interterritorial». A diferència del Pla Borrell, però, se centrava exclusivament en l'Ebre, i reduïa el volum a transvasar a 1.050 hm<sup>3</sup> l'any (Tàbara *et al.*, 2004).

El procés d'exposició pública de la llei del PHN, durant l'any 2000, va fer emergir ràpidament reaccions i oposicions de tot tipus i va marcar l'inici de les mobilitzacions a les Terres de l'Ebre, amb la constitució de la PDE i de diverses xarxes d'oposició al Pla, tant organitzacions socials com partits polítics, comunitats autònomes, institucions i la comunitat científica (Casademunt *et al.*, 2006). La reacció del govern català de CiU va ser, durant tot el procés, força ambigua: es mostrava en contra del plantejament del Pla —especialment pel que fa a la quantitat a transvasar—, però hi votava a favor.

Finalment, el juny de 2001 el PHN va ser aprovat definitivament sense més modificacions que la introducció d'una esmena per exigir l'elaboració del Pla de protecció integral del delta de l'Ebre (PIPDE), que proposava la creació del Consorci per a la Protecció Integral del Delta de l'Ebre (CPIDE), constituït per membres designats per la Generalitat de Catalunya i l'Administració central.

La reacció social va ser molt forta i es van arribar a presentar fins a 60.000 al·legacions entre partidaris i opositors al transvasament. Paral·lelament, es van dur a terme manifestacions multitudinàries.

Els partits polítics es van posicionar en el conflicte sobretot arran de la proximitat de les eleccions de l'any 2003. PSC, ICV-EUiA i ERC s'hi van pronunciar clarament en contra.

Cal remarcar que l'escala territorial del conflicte traspassava els límits de les Terres de l'Ebre i Catalunya, ja que el transvasament també afectava Aragó, que s'hi va posicionar en contra, i les comunitats receptores —Múrcia, País Valencià—, que s'hi van posicionar a favor. Aquesta és una peculiaritat del cas, ja que es tracta d'una conca intracomunitària.

Un dels elements clau de l'evolució del conflicte va ser el paper primordial que els col·lectius opositors van atorgar a la Unió Europea, que havia de finançar un 30% del cost total del Pla. Les accions dels col·lectius opositors es van adreçar a assolir dos objectius: evitar el finançament i mostrar les contradiccions entre el PHN i les directives europees —en concret, la DMA, recentment aprovada. La Unió Europea va expressar dubtes substantius i va emetre diversos informes desfavorables al PHN.

Va tenir lloc un intens debat sobre el cabal ecològic, que anava des dels 100 m<sup>3</sup>/s defensats pel govern popular fins als 300 m<sup>3</sup>/s defensats per alguns experts com el catedràtic d'Ecologia de la Universitat de Barcelona, Narcís Prat. També va ser així en el marc del Consorci del PIPDE, que podia determinar les condicions del transvasament. En un moment donat —pròxim a les eleccions autonòmiques—, CiU va endurir la seva postura i va plantejar, des del govern de la Generalitat, la possibilitat de vetar el PHN basant-se en la qüestió de la determinació del cabal ecològic. Però, a finals del 2003, el Govern central va respondre amb una polèmica maniobra que va evitar que la Generalitat ho pogués fer.

En aquest context, l'octubre del 2003 es va signar el Compromís per l'Ebre, un document de set punts en què, responnent a la convocatòria de la PDE, el PSC, ERC i ICV-EUiA es comprometien a oposar-se al transvasament en cas de formar govern i a defensar una nova cultura de l'aigua basada en l'estalvi, l'eficiència i la gestió de la demanda.

A partir de la constitució del nou govern tripartit PSC-ERC-ICV-EUiA, a finals de l'any 2003, la Generalitat va passar a rebutjar de ple el transvasament de l'Ebre.

Tot i això, les obres es van iniciar a les acaballes de l'any 2003, amb la proximitat de les eleccions generals previstes per al mes de març de l'any 2004. En aquest context, la mobilització es va intensificar considerablement, mentre el PSOE incloïa en el seu programa la derogació del PHN i el PP mantenia el ritme de les obres. Finalment, amb el canvi de govern a l'Estat espanyol, el projecte de transvasament es va aturar. El 18 de juny

es va emetre el Decret llei 2/2004, de modificació del PHN, que derogava el transvasament i incloïa un pla de mesures alternatives.

## 1.2. Els motius del conflicte

El conflicte arran de la gestió de l'aigua a les Terres de l'Ebre és un cas complex, tant per la quantitat d'actors i nivells de l'Administració que hi intervenen com per l'abast territorial. Tot i que el conflicte ve de lluny, és a partir de l'any 2000 que, amb la presentació per part del govern amb majoria absoluta del PP del projecte del PHN i la seva aprovació posterior el juny de 2001 (que inclou, com a actuació principal, el transvasament d'aigües de l'Ebre cap a Barcelona, Múrcia i la Comunitat Valenciana), es desencadenen un seguit de fets amb gran transcendència en el terreny mediàtic, social i polític.

El conflicte es va donar entre dos fronts: un front d'oposició al transvasament, que va aglutinar grups ciutadans, bona part del món acadèmic —materialitzat en la FNCA—, partits polítics de l'oposició i ajuntaments, i un altre front, a favor del PHN, integrat pel Govern central i els governs autonòmics de les comunitats receptors del transvasament. D'altra banda, alguns actors, com el govern de la Generalitat de CiU, van adoptar postures ambivalents.

Tanmateix, el conflicte del PHN no es pot reduir a la dimensió de «favorables» i «contraris». D'entrada, per les característiques del moviment social que va encapçalar la PDE, que, amb un discurs que incloïa elements de desequilibri territorial, va aconseguir un ampli recolzament ciutadà —un recolzament que es va plasmar en manifestacions multitudinàries i actes diversos.

El PHN es justificava en la necessitat de redistribuir l'aigua —repartida desequilibradament entre les diferents comunitats autònomes— i la solidaritat de les conques excedentàries vers les deficitàries. El moviment antitransvasista s'encarregà de qüestionar aquest principi de solidaritat sobre la base del desenvolupament insostenible de les zones beneficiades pel transvasament (creixement urbanístic desmesurat, extensió de grans àrees de regadiu, etc.) i de la identificació dels beneficis que n'obtenien alguns lobbies com les grans constructores, les grans explotacions agroindustrials i el sector de la promoció immobiliària. D'altra banda, l'única compensació per a les Terres de l'Ebre era la creació del Consorci per la Protecció Integral del Delta de l'Ebre (CPIDE), que només podia atenuar-ne l'impacte. També es posava de manifest el desequilibri entre els territoris cedents, que eren zones tradicionalment deprimides, i les zones receptors, que eren zones més riques.

Conjuntament amb l'àmbit científicoacadèmic, el moviment social va conformar un discurs que anava més enllà del «No al transvasament» fonamentat en l'impacte ambiental i social que el projecte generava sobre el delta —que es trobava en regressió i tenia problemes ambientals greus. Es feia una crítica més global al model de política hidràulica basada en polítiques d'oferta d'aigua, imperant a l'Estat espanyol fins a l'inici del segle XXI, un model que veu l'aigua com un recurs econòmic i planteja solucions infraestructurals als problemes de quantitat d'aigua sense tenir en compte els aspectes qualitatius.

Així, es va construir un discurs basat en la «nova cultura de l'aigua», que, d'altra banda, trobava en la DMA un pilar on recolzar-se. Aquest discurs el van incorporar els partits de l'oposició tant en l'àmbit català com en l'àmbit estatal, i, en arribar al govern, van derogar el PHN i van començar a modificar les polítiques de gestió de l'aigua tenint presents els principis de la DMA, entre els quals hi havia la necessitat de la participació en la planificació de les conques hidrogràfiques.

Sens dubte, arran d'aquest conflicte i les mobilitzacions que se'n deriven, es va donar un punt d'inflexió en les polítiques de gestió de l'aigua. Si més no, semblava que la política hidràulica basada en les polítiques d'oferta es començava a qüestionar.

També cal tenir en compte, com a factor generador de la mobilització, la manera com va gestionar tot el procés del PHN el Govern espanyol en general i el Partit Popular en particular. L'opacitat i la negativa sistemàtica al debat al voltant de la conveniència del PHN —l'únic espai de trobada entre opositors i defensors va tenir lloc en l'àmbit europeu—<sup>3</sup> va contribuir a estendre i a intensificar el conflicte.

### **1.3. Els impactes de la mobilització i del conflicte**

La mobilització social arran del conflicte del PHN ha tingut impactes socials importants i ha incidit en les polítiques de gestió de l'aigua. I ho ha

---

3. L'àmbit europeu es va convertir en un dels escenaris principals de la lluita antitransvasista, ja que el Govern pretenia finançar amb fons europeus una bona part del projecte. En vista de les fortes mobilitzacions antitransvasistes i de l'oposició del Govern d'Aragó, la Comissió de Medi Ambient de la Unió Europea va convocar un debat d'experts d'àmbit europeu destinat a discutir els costos, els beneficis i els impactes que podia tenir el transvasament, en el qual van participar tècnics de les administracions i les organitzacions afectades.

fet no tan sols substantivament, amb la derogació del transvasament de l'Ebre i l'aplicació d'alternatives no basades en la política hidràulica tradicional, sinó també en una dimensió simbòlica, introduint segurament un nou paradigma de gestió de l'aigua fonamentat en una nova cultura de l'aigua.

La manera com està conformada la xarxa d'actors que intervenen en aquesta política i la manera com interaccionen també han patit transformacions. De fet, la creació de la CSTE i el procés participatiu iniciat exemplifiquen com han canviat les formes d'interacció entre els diferents actors.

**Taula 2.** Els impactes de la mobilització a l'entorn del conflicte del PHN<sup>4</sup>

|  |   |
|--|---|
| <i>Dimensió substantiva</i> , referent als continguts concrets de les polítiques i a la creació, la derogació o la modificació de plans i projectes  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Contribuir a la derogació del transvasament de l'Ebre i de les polítiques derivades</li> <li>— Contribuir a l'impuls de noves polítiques de gestió de l'aigua</li> </ul>   |
| <i>Dimensió operativa o relacional</i> , referent a les regles del joc, a les relacions entre els actors polítics i a les maneres d'actuar en els processos de decisió, introducció de nous actors, canvis en la legitimitat o la representativitat d'actors, etc. | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Fer emergir nous actors en el conflicte (FNCA, Comissió de Medi Ambient de la UE)</li> <li>— Provocar canvis en la política local (Front Institucional de les Terres de l'Ebre, «transfugisme», canvis en la representació dels partits polítics)</li> <li>— Provocar tensions entre els partits en les esferes nacional (CiU-PSC) i estatal (CiU-PP)</li> <li>— Posar en evidència la gestió del conflicte per part del govern del Partit Popular.</li> <li>— Contribuir a la deslegitimació del govern del Partit Popular</li> </ul> |
| <i>Dimensió conceptual</i> , referent a la capacitat de generar canvis en els sistemes de valors, les percepcions, les opinions, les actituds i les conductes socials de les Terres de l'Ebre  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Assentar una «nova cultura de l'aigua»</li> <li>— Reforçar un sentiment identitari</li> </ul>  |

Font: elaboració pròpia a partir de Casademunt *et al.* (2006).

4. Cal recordar que la diferenciació entre les tres dimensions de les polítiques públiques té una orientació clarament analítica: en la realitat, aquestes dimensions estan fortament interrelacionades.

Així, han entrat en escena nous actors que fins ara no intervenien en la gestió de l'aigua: col·lectius ciutadans i entitats ambientalistes, un sector acadèmic a favor d'una nova cultura de l'aigua que fins llavors no havia tingut cap incidència, etcètera.

Les formes de relació entre el moviment social i l'Administració han canviat substancialment arran del conflicte. Formalment, s'ha creat la CSTE com a òrgan de participació, però, més enllà de la institucionalització d'un canal de participació àmpliament demandat des del moviment social, les relacions entre els diferents actors del moviment social i l'Administració s'han intensificat també en múltiples espais de trobada més informals.

#### **1.4. La Plataforma en Defensa de l'Ebre**

La mobilització d'oposició al transvasament es va estructurar al voltant de la Plataforma en Defensa de l'Ebre (PDE). Creada l'any 2000, es convertí en el centre neuràlgic de l'activisme ciutadà i aglutinà molts col·lectius i moltes associacions de tot tipus i sectors socials molt diversos.

«La PDE és un cas particular amb característiques específiques: recolzament social, vivència del territori, patrimonialització..., molt diferent del moviment pròpiament ecologista «clàssic». És la irrupció de persones no connectades amb el món de l'ecologia, però que han vist en aquests valors la projecció dels seus desitjos i la vinculació a com volen que sigui la societat.» (Abel La Calle, FNCA)

En aquest sentit, es pot dir que es va generar un moviment social, tot i que caldria analitzar més profundament si amb l'evolució del conflicte les característiques que el definien com a tal han variat. A més, cal entendre els orígens de la PDE en el context d'un moviment antitransvasista més ampli, format per plataformes i entitats de tot Catalunya (FNCA, COAGRET, XNCA, etc.).

El discurs de la PDE ha estat molt orientat a la proposició d'alternatives i a l'anàlisi integral de la problemàtica de l'aigua, connectant els elements més econòmics amb els ecològics, socials, comunitaris i identitaris. No ha centrat els arguments tan sols en l'impacte ambiental i social del projecte, sinó que ha articulat una proposta integral de política alternativa a la política tradicional de gestió de l'aigua basada en els principis de la nova cultura de l'aigua.

El contacte amb l'esfera científicotècnica ha ajudat a donar solidesa a aquest discurs, que, a la vegada, es recolza en la DMA. Les estratègies per fer arribar aquestes demandes es van articular en dos fronts principals de lluita: influir en la Unió Europea i organitzar mobilitzacions multitudinàries i actes per fer arribar a la ciutadania les contradiccions del PHN.

Així, tot i tenir l'origen en aquells col·lectius afectats directament per les actuacions concretes i iniciar-se com un moviment defensiu d'oposició a un pla impulsat pel Govern, el moviment evolucionà cap a plantejaments universalistes a l'hora de buscar solucions als seus problemes locals. En aquesta evolució, el paper de la comunitat científica per la universalització del discurs hi va tenir un paper clau (Sempere, Rodríguez i Torrents, 2005).

Al voltant de la plataforma es van anar conformant mecanismes informals de participació des de la ciutadania, i el moviment social va generar multitud d'espais de trobada de gent de sectors diferents i amb percepcions també diferents.

Es podria pensar que, amb el canvi de govern, el conflicte al voltant del transvasament de l'Ebre quedà tancat. Dins la mateixa PDE, un sector ho va veure així i, de fet, es va produir un conflicte intern entre els que pensaven que calia dissoldre la plataforma i els que creien que s'havia de continuar treballant per aconseguir millorar l'estat del riu i per fer el seguiment de totes aquelles mesures recollides en l'annex II del PHN que no van ser derogades, entre les quals hi havia la interconnexió de les conques de l'Ebre i del Llobregat, considerada per alguns sectors com un «transvasament encobert» (Tarroja, 2005).

Tot i que el grau de mobilització va disminuir molt, la PDE continuà treballant a través de diferents fronts. En la quarta assemblea de la plataforma, celebrada a Tortosa l'abril de 2007, les qüestions prioritàries en què es considerava que calia treballar eren: lluitar per l'aplicació del Pla de cabals aprovat en el marc de la CSTE i la resta d'actuacions previstes en el PIPDE, i posicionar-se en contra dels nous regadius previstos aigües amunt del riu Ebre (canal Xerta-Sènia, Segarra-Garrigues, etc.).

En efecte, les condicions han canviat substancialment: ja no hi ha «l'enemic comú» del transvasament i els nous fronts de lluita no són compartits tan unànimement per tot el territori ni amb altres zones de la conca. D'altra banda, es donen condicions de diàleg amb les institucions, i els mecanismes utilitzats per incidir en les polítiques de gestió de l'aigua han evolucionat amb aquesta nova situació.

«Estem en un moment en què s'estan fent lleis, plans de conca... que potser no són tan angoixants com una obra en què ja hi veus el tub, però són tan o



més importants. Ara és quan podem intervenir perquè una llei prevegi o no el que tu vols. És una feina diferent, potser no tan de carrer, més de treball de fons. [...] Som un grup més reduït però actiu. La feina és diferent, no de fer grans mobilitzacions, sinó d'estar en tots aquells llocs on s'ha de sentir una altra veu que representi el territori.» (Susanna Abella, PDE)

Amb la «superació» de conflicte frontal amb l'Administració, el moviment ha variat les seves estratègies, ha modificat les seves dinàmiques i ha patit crisis en la definició dels seus nous objectius. El moviment social no ha desaparegut, però ha deixat d'actuar intensament través de la mobilització massiva al carrer, en contra de les institucions, i ha passat a participar activament en l'elaboració de les polítiques públiques a través de les institucions, utilitzant els canals oberts des de l'Administració per fer sentir la veu de la PDE.

## 2. ELS CANALS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Durant el conflicte del PHN, els governs central i autonòmic es van caracteritzar pel seu tancament al diàleg. La falta de canals institucionals que poguessin utilitzar els opositors al projecte per fer arribar les seves demandes va ser un dels factors generadors del conflicte i va menar el moviment ciutadà a cercar vies no institucionals de participació ciutadana per incidir en la presa de decisions. La PDE i el conjunt del moviment social van generar múltiples i diversos espais de participació ciutadana i de trobada entre persones de diferents sectors i percepcions a través d'assemblees, mobilitzacions, comissions de treball, jornades de debat, etcètera.

Amb la derogació del transvasament, la situació canvia radicalment. Un dels principals elements de canvi és que ara es troba la receptivitat de l'Administració, que abans no es brindava a parlar amb cap col·lectiu. En aquest context, el novembre del 2005 es crea la CSTE, com a òrgan de participació de tots els agents del territori, per a la redacció i la implementació del PIPDE. Aquest espai de participació respon, d'una banda, a l'imperatiu legal que preveu la DMA —que estableix que cal la participació ciutadana per elaborar els plans de gestió de les conques hidrogràfiques—, però, d'altra banda, es pot considerar com la institucionalització d'un espai participatiu fruit de les reivindicacions fetes per la mobilització social en aquest sentit i, per tant, com una eina per canalitzar les demandes del moviment social encapçalat per la PDE.

## 2.1. Els canals institucionals de participació: la creació de la CSTE

El moviment social desenvolupat a les Terres de l'Ebre va propiciar un canvi de percepció en la gestió del territori que va culminar en la derogació del transvasament de l'Ebre mitjançant la Llei 11/2005, per la qual es modificava la Llei 10/2001, del Pla hidrològic nacional. La mateixa Llei proposava la redacció del Pla integral de protecció del delta de l'Ebre (PIPDE), pel qual se signà un protocol de col·laboració entre el Ministeri de Medi Ambient i el Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya. L'objectiu que persegueix la redacció i l'execució del PIPDE és aconseguir un futur sostenible per al delta de l'Ebre, i se n'estableix l'àmbit d'actuació en una sèrie d'àrees temàtiques que són el punt de partida de la diagnosi i de les mesures a prendre per al futur sostenible del territori.

La normativa que regula el PIPDE estableix la necessitat d'un procés de participació en la redacció i el seguiment. El PIPDE s'entén com a part del programa de mesures a incorporar en el Pla hidrològic de conca (PHC) requerit per la Directiva, i ha de ser redactat mitjançant la participació activa de la ciutadania. Així, es pren com a referència l'article 14 de la DMA, en què s'estableixen els principis bàsics de la participació: accés a la informació, consulta i participació activa.

Aquests requisits s'hi incorporen a través de la creació, el novembre del 2005, de la CSTE, l'òrgan de participació del PIPDE (Ballester, 2006). La CSTE és un espai de participació estable creat per a la participació, de tots els agents involucrats en la gestió de l'aigua i del territori, en la redacció i la implementació del PIPDE. És un òrgan consultiu, assessor, de concertació i participació de les administracions, els organismes, les corporacions, les entitats i els sectors de la societat civil.

La CSTE s'articula com a òrgan necessari per assegurar la sostenibilitat futura de les Terres de l'Ebre, per definir les mesures necessàries per a la conservació de l'ecosistema i per formar part del procés de diagnosi, proposta d'actuacions i seguiment de la implementació dels projectes vinculats al Pla.

Les funcions de la CSTE són:

- Proposar el cabal ecològic de l'Ebre al tram del delta.
- Presentar i suggerir propostes de contingut i actuacions.
- Emetre informes i realitzar el seguiment d'actuacions.
- Analitzar i valorar estudis.

La CSTE és la primera experiència d'aplicació de la DMA a Catalunya, però també es pot considerar la resposta de l'Administració a les demandes de participació que reivindicà el moviment antitransvasista. Així, amb la creació de la CSTE, l'Administració institucionalitza una iniciativa ciutadana de participació de tots els agents socials per intervenir en el territori. Cal veure com això afecta les formes tradicionals de participació que havia utilitzat el moviment social.

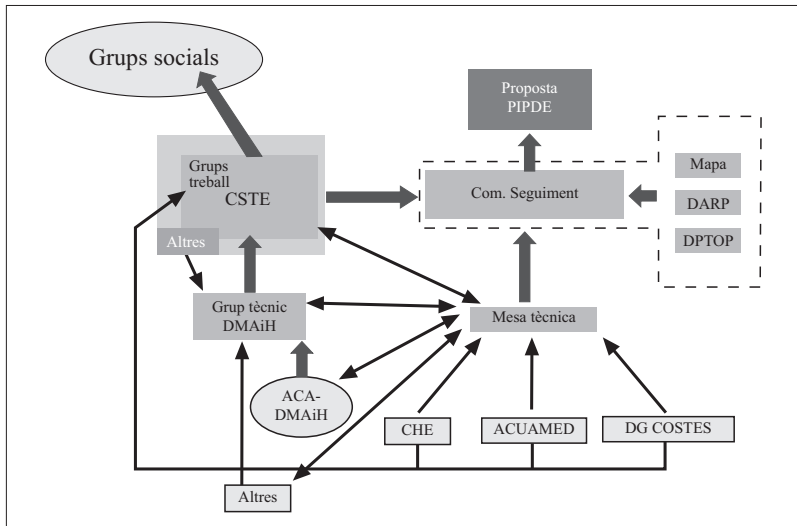
La xarxa d'actors de la CSTE la formen actualment unes 130 persones dels sectors socials següents: científicotècnic, ONG i entitats ambientalistes, socioeconòmic i administracions (local, autonòmica i estatal). No està oberta als ciutadans a títol individual, i els membres són nomenats per la Generalitat com a representants de col·lectius dels diferents agents socioeconòmics. Tot i aquest accés limitat formalment, en un pla informal la participació està oberta a aquelles entitats o organitzacions que s'hi vulguin afegir. D'altra banda, la CSTE es caracteritza per una certa complexitat organitzativa, tant pel que fa a l'estructura com pel que fa a les relacions que manté amb la resta d'òrgans que intervenen en el PIPDE (<http://www.unizar.es/fnca/cste>).

**Taula 3.** Els grups que intervenen en el PIPDE

|   |   |
|---|---|
| <i>Comitè del PIPDE</i>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Administració estatal: Ministeri de Medi Ambient, Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació</li> <li>— Administració autonòmica (Generalitat de Catalunya): departaments de Medi Ambient i Habitatge, Política Territorial i Obres Públiques, i Agricultura, Alimentació i Ramaderia</li> </ul> |
| <i>Comissió de seguiment</i>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ministeri de Medi Ambient</li> <li>— Departament de Medi Ambient i Habitatge</li> </ul>  |
| <i>Mesa tècnica</i>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Grup de personal tècnic designat pel Departament de Medi Ambient i el Ministeri de Medi Ambient</li> </ul>   |
| <i>Equip tècnic assessor de la CSTE</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Grup de personal tècnic designat pel Departament de Medi Ambient i Habitatge especialista en el territori</li> </ul>   |
| <i>CSTE</i>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Formada per membres dels grups anteriors i per grups socials</li> </ul>  |

Font: elaboració pròpia a partir de Ballester (2006).

**Figura 3.** Diagrama d'actors que intervenen en el PIPDE



Font: <http://www.unizar.es/fnca/cste>.

La dinamització de la CSTE es va adjudicar a la FNCA el mes de maig del 2006 i fins al mes d'agost del 2007. La participació s'organitza en els espais següents:

- Plenaris: sessions de treball amb tots els membres de la CSTE.
- Grups de treball: sessions de treball sobre temàtiques específiques del PIPDE. Els àmbits temàtics coincideixen amb els àmbits d'actuació del PIPDE: indicadors ambientals, corredors biològics, règim de cabal ambiental, millora de l'hàbitat físic dels ecosistemes, millora de la qualitat de l'aigua, model agronòmic sostenible, fluxos d'aigua i activitats econòmiques, i regressió i subsidència.
- Espais complementaris a la participació:
  - Sessions informatives: presentacions de temes específics d'interès per a la CSTE.
  - Trobades personals i entrevistes amb membres de la CSTE i actors externs al procés.

- Sessions temàtiques amb els grups de treball per aprofundir en temes d'un interès especial.
- Sortides de camp amb equips tècnics i amb membres de la CSTE.
- Jornades sobre qüestions d'interès per a la CSTE i el públic general.

Les estratègies, el calendari i la metodologia són específics per a cada grup i es consensuen entre els mateixos membres. De cada sessió, se n'elaboren documents valoratius que revisen i aproven els membres del grup. Posteriorment, són remesos a la resta de membres de la CSTE.

Després d'una etapa de revisió amb els membres de la CSTE del contingut del PIPDE, aquest va ser aprovat el juliol del 2006, amb la conformitat que seria un document obert a noves aportacions.

Posteriorment, s'inicià una etapa més proactiva per part de la CSTE, en la qual han començat a sorgir noves propostes dels diferents agents. Aquestes es consensuen i, si són aprovades, es traslladen a les administracions competents. En aquest sentit, s'està duent a terme, paral·lelament a l'espai de participació i al funcionament dels grups de treball, un procés de negociació entre les diferents administracions autonòmiques i estatals, la mesa tècnica i l'equip tècnic assessor del PIPDE per assegurar finançament per a les actuacions i els projectes proposats, la revisió de projectes informatius i el seguiment dels ja aprovats.

La CSTE s'ha d'entendre en el context d'una conca intercomunitària en què intervenen les administracions estatal, autonòmica i local. Les propostes de la CSTE que s'incorporen al PIPDE es traslladen a les administracions perquè se'n facin càrrec (departaments de la Generalitat de Catalunya, Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, etc.), ja que la CSTE no té entitat jurídica pròpia i no les pot executar directament.

Per últim, cal destacar, a més, el caràcter integral del procés participatiu, que va més enllà de la gestió de l'aigua.

«Una de les característiques de la CSTE és la complexitat estructural i de relacions que s'hi desenvolupen, i també la desconfiança que això pot generar. Potser molts ens haurem plantejat si realment té alguna utilitat, o fins i tot si és un pur tràmit administratiu creat per al compliment de la normativa. La CSTE és un òrgan consultiu i, com a tal, les seves propostes haurien de ser tingudes en compte en la redacció del PIPDE. Hauria de ser un nucli de trobada entre agents del territori i propostes de consens, actuar en la planificació i l'execució de programes vinculats al PIPDE i, finalment, un òrgan amb el qual l'Administració i la societat civil es comprometin.» (Alba Ballester, CSTE)

## 2.2. El moviment en defensa de l'Ebre en un nou context

Com ja s'ha comentat més amunt, després de la derogació del transvasament el moviment social va patir una escissió interna. D'una banda, hi havia un sector que considerava que calia dissoldre's, i, de l'altra, hi havia un altre sector que ha mantingut activa la Plataforma amb els objectius de continuar lluitant per la qualitat de l'aigua de l'Ebre i fer un seguiment de les mesures alternatives.

Així, malgrat que el moviment encara és actiu, la intensitat de la mobilització ha baixat dràsticament. Quan es va fer el treball de camp d'aquesta recerca (inicis del 2007), les amenaces sobre el delta hi continuaven sent, però no eren tan visibles. Tampoc no hi havia consens dins el territori ni amb altres zones de la conca quant als nous fronts de lluita, com ara l'oposició a l'establiment de noves zones de regadiu. Això, juntament amb l'obertura de canals institucionals de participació i el canvi en les formes de relació amb l'Administració, ha fet que els canals utilitzats per fer arribar les demandes a l'Administració s'hagin modificat.

La PDE participa activament en la CSTE i al mateix temps continua emprant —encara que amb menys intensitat— altres vies no institucionals o informals per incidir en la presa de decisions, mantenint així les formes tradicionals que utilitzava el moviment per fer pressió: assemblees, actes lúdics, etcètera. Podríem dir que actualment fa servir dos mecanismes diferenciats de participació: des d'un vessant més formal, els seus membres participen a través del canal institucional que suposa l'existència de la CSTE, i, d'altra banda, es mantenen les formes més tradicionals d'activisme polític que han caracteritzat l'entitat al llarg del conflicte del PHN —unes formes de participació política que es desenvolupen al marge de les institucions.

En aquesta situació de convivència entre pràctiques institucionals i no institucionals de participació, cal destacar que, de vegades, es generen algunes distorsions quan els actors tenen discursos i estratègies diferents dins i fora de la CSTE.

Ni l'existència de canals de participació institucional —on tenen cabuda les entitats i les organitzacions ciutadanes— ni la millora de les relacions amb una administració més receptiva i disposada a escoltar no són factors que facin desaparèixer la presència de formes de participació d'iniciativa de la societat civil per continuar fent pressió a través dels mecanismes d'activisme de què disposen els moviments socials.

Tanmateix, sí que és cert que els mecanismes que es fan servir han canviat arran d'aquest nou context. Hi ha més receptivitat de les adminis-

tracions, que estan disposades a escoltar i a prendre en consideració les opinions de la societat civil i, alhora, el context social i les característiques del moviment social són diferents.

Així, tot i que des de la PDE s'ha provat de mobilitzar altre cop volums importants de gent engegant nous fronts de lluita —com l'oposició a l'establiment de noves hectàrees de regadius i a la creació de nous embassaments o a l'ampliació dels ja existents—, també s'han dedicat molts esforços a incidir en la reforma que s'està duent a terme de la llei d'aigües i a incidir en el PIPDE a través dels nous espais de participació institucional.

### **3. LA RELACIÓ ENTRE ELS COL·LECTIUS AMBIENTALISTES I ELS CANALS INSTITUCIONALS DE PARTICIPACIÓ**

Els nous canals institucionals es veuen, segons representants de la PDE, amb il·lusió i esperança, ja que suposen un marc que no s'havia tingut abans. Però, al mateix temps, des de la PDE es té una visió crítica quant a la capacitat real d'incidència d'aquests processos sobre la presa final de decisions. Per això, els representants de la PDE argumenten que cal mantenir obertes les diferents vies per poder incidir en les polítiques.

Des de la coordinació tècnica del CSTE, tanmateix, es justifica aquesta desconfiança tant pel desgast de la ciutadania vers l'Administració durant el conflicte com per la novetat del mecanisme participatiu. S'addueix, en canvi, que, a mesura que el mecanisme vagi funcionant i obtenint fruits, la confiança en la CSTE per part dels diferents agents socials també augmentarà.

«A mesura que s'avanci, cadascú anirà trobant el seu lloc. D'entrada, es percebia com un tràmit: hi havia desconfiança i desgast social entre els membres de la CSTE respecte a la manera com es portaria a terme el PIPDE i les seves actuacions, i respecte a si es realitzarien realment. Aquesta distància a poc a poc s'anirà perfilant, i la CSTE es pot arribar a entendre com a complementària de les formes tradicionals de participació.» (Alba Ballester, CSTE)

La CSTE gaudeix d'un ampli reconeixement per part de les entitats com a mecanisme per escoltar a tots els agents del territori, i proporciona un marc que no s'havia tingut abans. En aquest sentit, doncs, es pot afirmar que es tracta d'un canal institucional de participació que el moviment social percep i fa servir com un instrument més per tal d'incidir en les decisions vinculades a la gestió de la conca. Entre els punts forts que es ressalten per part de la PDE hi ha els següents:

- D'entrada, es tracta d'un espai de participació obert a totes les entitats, organismes i administracions que hi vulguin participar. Tot i que formalment els membres estan designats, a la pràctica es permet l'accés a totes les parts interessades a participar en els grups de treball. El fet que hi hagi representats tots els agents socials dóna riquesa al debat i a les propostes que sorgeixen.
- Té un caràcter estable en el temps, ja que hi serà fins que s'implementin totes les propostes, i està obert a canvis. Això garanteix la durabilitat a l'òrgan de participació.
- Es planifica des del territori tenint-ne en compte els agents i amb el suport de personal tècnic i expert que intervé en la CSTE i coneix molt bé el territori i les problemàtiques que hi ha.
- Malgrat l'escepticisme que genera el fet que no se sap com conclourà i la incidència final sobre les decisions, l'existència de la CSTE és per al moviment una eina de pressió per fer arribar propostes i accelerar processos. Segons Susanna Abella, membre de la PDE, l'exemple d'aquest fet és el cas de la proposta de cabals: «En aquest cas, la CSTE ens ha donat una arma important. Sense ella i la seva pressió, tot hauria anat més lent o hauria sortit d'una altra manera.»

Tanmateix, des del moviment social s'identifiquen una sèrie d'aspectes negatius que fan que el canal institucional de participació no sigui del tot funcional en relació amb les seves expectatives de participació en la presa de decisions públiques. En alguns casos, es coincideix amb els responsables de la CSTE.

Hi ha molts dubtes sobre quin serà l'impacte real en la presa de decisions. Es desconfia de la utilitat final i de la capacitat d'incidència de les propostes sorgides de la CSTE. No hi ha garanties, més enllà del compromís expressat pels responsables de les administracions, que les aportacions de la CSTE seran realment tingudes en compte en la presa final de la decisió.

Tot i valorar molt positivament la tasca que fa la CSTE per escoltar les diferents veus i apropar la gestió al territori, hi ha força desconfiança en la seva utilitat pràctica. Des del moviment social es posen en dubte quins seran els resultats i per a què servirà tot plegat. Per exemple, una pregunta que es fa el moviment social és què passarà amb les propostes que sorgeixen de la CSTE. La decisió final acabarà sent una decisió política —així ho determina la normativa que regula el PIPDE i la CSTE—, de manera que res no els garanteix, més enllà de la voluntat i el compromís expressat pels responsables de l'Administració, que en la presa final de decisions es consideraran les aportacions de la CSTE.



Això no obstant, es visualitza com una garantia el fet que les propostes que sorgeixen les han consensuades els agents del territori i totes les administracions que tenen quelcom a dir-hi (és el cas de la proposta del Pla de cabals per al tram final de l'Ebre, per exemple). En aquest sentit, als agents socials i particularment a les entitats i a les plataformes els costaria molt d'entendre que després no s'acceptessin. Els responsables de la CSTE també perceben aquesta incertesa, però confien en la legitimitat que dóna el consens per facilitar que l'Administració competent apliqui les propostes a la realitat.

«El fet que un pla hagi passat per un consens dóna tranquil·litat a l'Administració, dóna una pacificació del territori a l'Administració. Això que tiro endavant té el consens de tot el territori. No és una determinació nostra o dels regants, sinó una postura de consens, i representa el sentir general del territori.» (Josep Canicio, CSTE)

Per poder visualitzar els resultats, des del moviment social es demana que tot el que ara es troba en fase de proposta o d'estudi passi del paper a aplicar-se al més ràpidament possible i es desenvolupin les eines legals o administratives necessàries per dur-ho a la pràctica.

«S'hauria de ser més àgil a l'hora d'assumir i aplicar els resultats de la CSTE. Tindrem plans molt bonics, però, si no hi ha els estris... Ens manca un ordenament jurídic per expropiar a hidroelèctriques o limitar el consum dels regants. Aquest és el pas següent.» (Susanna Abella, PDE)

Un altre dels punts febles del mecanisme participatiu és que el procés de tramitació de les propostes que aprova la CSTE és molt complex i lent, fet que contribueix al fet que encara no s'hagin pogut visualitzar resultats.

Un cop sorgides les propostes, entren en un procés lent de tramitació a les administracions encarregades d'aprovar-les i executar-les. La manca d'entitat jurídica de la CSTE implica que totes les actuacions s'han d'eleva a alguna de les administracions per tal que se'n facin càrrec, les dotin d'un pressupost i les executin. Una de les tasques més importants és, doncs, assegurar finançament per a les propostes i confirmar les administracions que se'n responsabilitzen.

«La CSTE, com a òrgan de participació, només té la facultat d'eleva propostes a les administracions competents perquè prenguin la decisió que considerin adequada i oportuna. La CSTE com a tal no pot materialitzar una proposta, no pot encarregar la redacció d'un projecte, treure'l a concurs... Té moltes

capacitats de participació dels agents socials, però no té capacitat de decisió al marge de les administracions que hi intervenen.» (Josep Aragonès, secretari i coordinador de la CSTE)

A més, dins la mateixa Comissió les propostes han de passar diferents nivells fins que arriben al Comitè del PIPDE, que és l'òrgan decisor que aprova les propostes sorgides de la CSTE —i que, després, les trasllada a les administracions pertinents. Aquest fet retarda molt el procés d'aplicació de les propostes i els projectes que sorgeixen. Als membres de la PDE els costa d'entendre que, si hi ha representants de les diferents administracions implicades en la Comissió (CHE, ACA, etc.), les propostes consensuades en l'espai de participació no es puguin aplicar d'una manera més directa.

Un altre element conflictiu és que les qüestions més rellevants i urgents des del punt de vista del moviment social (règim de cabals i de sediments) depenen de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (CHE) i del Ministeri de Medi Ambient, que hauria d'integrar les propostes en el Pla hidrològic de conca o el Pla de gestió de conca. Encara no hi ha un procés de participació en l'àmbit de la conca hidrogràfica ni la intenció de coordinar, per part de la CHE, les experiències de diferents àrees de la conca. Això genera desconfiança, perquè es percep una falta de voluntat de l'Administració responsable en la presa de la decisió final.

No podem oblidar que la CSTE es troba dins el context d'una conca intercomunitària. No s'han fet avenços per part de la CHE per impulsar o coordinar processos o espais de participació per a la redacció i el seguiment del Pla de conca, tal com determina la DMA. És evident que la CHE hauria de liderar i coordinar els diferents territoris per fer un procés de participació global en l'àmbit de la conca. Això de moment no és així, i dificulta encara més la visualització de resultats.

Dues qüestions de gran rellevància que tracta la CSTE, com són la determinació del règim de cabals i la qüestió de l'aportació de sediments al delta, depenen de l'organisme de conca i han d'estar integrades en un futur pla de conca que s'ha de redactar de manera participada. Fins que la CHE no les materialitzi, no es podrà veure l'aplicació o no de les propostes sorgides de la CSTE. Pel que fa a la qüestió de la determinació dels cabals ambientals pel riu, de la qual ja existeix en el marc de la CSTE una proposta aprovada,<sup>5</sup> l'organisme que ha de determinar els mínims del riu

---

5. La proposta de règim de cabals per al tram final de l'Ebre va ser aprovada a principis d'any al plenari de la CSTE, després de ser consensuada pels diferents agents. Aquesta pro-

és el Ministeri de Medi Ambient, a través de l'establiment d'una metodologia comuna per a les conques intracomunitàries. Des de la CSTE es confia en l'aprovació de la part referent al tram final, que ha estat consensuada en un espai de participació, però no hi ha garanties més enllà del fet que hi ha representants d'aquesta Administració en la CSTE i en el Comitè del PIPDE que l'ha aprovat en el marc de la CSTE i han estat presents en el procés de decisió. Per tant, queden molts dubtes en relació amb la determinació final de la CHE, que, segons el calendari que estableix la DMA, podrien quedar en l'aire fins l'any 2009.

Les qüestions que el moviment social considera cabdals són, doncs, qüestions estretament lligades a la resta de la conca de l'Ebre i en les quals hi ha implicats altres territoris —amb interessos diferents— i altres agents amb molta força en l'àmbit de la conca.<sup>6</sup>

«Hi ha la percepció general que tot el que aquí es pot decidir s'ha d'integrar en un marc més general i no depenem de nosaltres mateixos. Depenem del Pla de conca i d'agents externs com podrien ser les companyies elèctriques.»  
(Josep Canicio, CSTE)

Sembla que el moviment social voldria que les propostes fossin vinculants per tal de garantir la incidència real sobre la presa de decisions. En aquest sentit, es percep que hi ha falta de compromís i de convenciment per part dels responsables de prendre les decisions finals, que veuen la CSTE com un tràmit administratiu.

Tot plegat genera molts dubtes sobre quin serà l'impacte real de les decisions que es prenen en la CSTE en les decisions finals, i es percep que la CSTE és un tràmit perquè hi ha una falta de convenciment i compromís per part dels responsables de prendre aquestes decisions en última instància.

«Hi ha falta de convenciment per part dels encarregats de prendre les decisions finals —no de la gent que duu els processos—. Ara per ara s'accepta la CSTE perquè hi ha un imperatiu legal. Això segurament és qüestió de temps, perquè es tracta d'un canvi profund de mentalitat.» (Susanna Abella, PDE)

---

posta neix amb la voluntat dels membres de la CSTE que s'incorpori al Pla de conca de l'Ebre, que s'ha de redactar d'acord amb la DMA per a l'any 2009.

6. Les empreses hidroelèctriques no participen en els grups de treball de la CSTE, tot i que han participat en jornades obertes al públic en general.

D'altra banda, es fa palesa, tant per part dels moviments com de l'Administració, la falta d'experiència i de cultura participativa com a motius que fan que el procés institucional no acabi d'encaixar amb les necessitats del moviment social.

«S'estan donant molts canvis en un període molt breu de temps i s'ha de ser crític, però també s'ha de tenir paciència i deixar temps perquè tothom pugui agafar la dinàmica de com es fan les coses.» (Susanna Abella, PDE)

El qüestionament del procés institucional de participació per part del moviment s'origina, bàsicament, per les desconfiances i els dubtes de la incidència real sobre les decisions polítiques. Tot i així, sorgeixen algunes demandes quant a la millora de la qualitat d'aspectes de caràcter formal de la CSTE.

Els aspectes formals de l'espai de participació que caldria millorar segons la PDE són: el retorn més sistemàtic i exhaustiu dels resultats de les reunions, l'establiment d'un mètode més clar de funcionament amb un calendari amb millor previsió de les reunions i l'ampliació dels esforços que es destinen a la difusió del procés. Des del moviment social aquestes deficiències s'associen a la possible falta de temps i de recursos que es destinen a la CSTE i al seu funcionament.

Un altre dels elements de desajust entre els canals institucionals de participació i els moviments socials és el relatiu al temps i els recursos. Participar requereix una gran disponibilitat de temps i de recursos, dels quals molts cops entitats i col·lectius ciutadans no disposen.

Finament, cal destacar que des del moviment social s'opina que fora de l'àmbit formal que suposa la CSTE hi ha altres actors que continuen tenint molta més capacitat d'incidència mitjançant canals informals als quals els col·lectius ciutadans no tenen accés. Per tant, hi continua havent un desequilibri important entre la seva capacitat d'incidència i la dels agents que tradicionalment han participat.

Si deixem de banda les diferències que genera la disponibilitat que tenen uns actors i els altres per participar, en el context de l'espai de participació que configura la CSTE es donen les mateixes capacitats d'interacció de tots els agents que hi participen. Però cal distingir això de la capacitat de cada agent econòmic o social d'interlocució amb les administracions al marge del canal formal que suposa la CSTE. Per exemple, mentre que les comunitats de regants han tingut tradicionalment —i continuen tenint— més accés a la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, el moviment social té més capacitat d'interlocució amb el Departament de Medi Ambient i Habitatge.

Ja s'ha comentat anteriorment que l'existència de canals institucionals de participació no ha implicat que s'extingeixin altres formes de participació o d'incidència emprades pel moviment social per fer arribar les seves reivindicacions (mobilització, contacte amb el sector acadèmicocientífic, etc.). Doncs bé, també la resta d'actors que tradicionalment havien tingut oportunitats d'interlocució amb l'Administració —en tant que són usuaris amb concessions— continuen fent servir aquests canals de caràcter més informal.

Cada actor busca les seves vies d'actuació paral·lelament a la CSTE i té les seves pròpies estratègies per intentar incidir en les decisions finals.

«Si aquestes [vies] resulten més eficaces que anar a través de la CSTE, les utilitzes. Que [els diferents agents] tinguin altres interlocutors és natural. No són incompatibles, però hi ha coses que no encaixen. És important que l'espai formal i el que no ho és es complementin perquè no entrin en contradicció.» (Josep Canicio, CSTE)

Efectivament, l'existència de dues vies paral·leles pot generar algunes distorsions quan un actor fa un discurs diferent dins la CSTE que fora, o quan es prenen decisions en consens dins la CSTE i, després, grups que no hi han mostrat objeccions presenten al·legacions. O fins i tot quan en fòrums externs sorgeixen temes que no s'han fet aflorar a la CSTE. Totes aquestes distorsions poden arribar a fer que projectes que s'estan treballant des dels diferents organismes no siguin coherents amb el PIPDE.

Fora de l'àmbit formal, el moviment social percep que els altres agents —sobretot els econòmics— continuen tenint la possibilitat d'intervenir en espais dels quals les entitats i les plataformes no disposen. L'existència d'aquestes vies es veu amb recel, perquè suposen mantenir una clara desigualtat en les oportunitats d'incidir en la presa de decisions públiques.

## V. L'ALT TER I EL PROCÉS IMPULSAT PER L'AGÈNCIA CATALANA DE L'AIGUA I LA DIRECCIÓ GENERAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La DMA estableix que els plans de conca s'hauran de redactar amb la participació activa dels actors socials implicats i del públic en general. Així doncs, s'estableix que, a partir de l'any 2006, caldrà iniciar processos participatius que permetin concretar plans de conca amb l'objectiu de millorar la qualitat ambiental de les aigües de la Unió Europea l'any 2015.

En aquest context, l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) començà a treballar en la matèria i, a través de la Direcció General de Participació Ciutadana (DGPC) de la Generalitat de Catalunya, ha elaborat un protocol per a aquests processos participatius. Els primers processos participatius impulsats per l'ACA i la DGPC van ser les proves pilot de les conques del Gaià-Francolí i de l'Alt Ter, duts a terme entre els anys 2006 i 2007.

En el cas de l'Alt Ter, la iniciativa de la participació ciutadana fou de l'Administració pública, i cal analitzar fins a quin punt ha estat capaç d'implicar en el procés aquells agents socials més rellevants en el territori i en l'àmbit temàtic en qüestió.

A l'inici de la recerca, els processos tot just estaven començant i no hi havia encara un posicionament clar per part dels diferents actors respecte al procés. Així, no es podia afirmar que existís un moviment social que s'hi oposés i, per tant, no es podia dir que el cas respongués a la tipologia dels «casos en què l'Administració pública inicia un procés de participació ciutadana i troba l'oposició d'algun moviment social». Tanmateix, es va considerar imprescindible analitzar un dels casos en què s'han dut a terme les proves pilot, pel fet que es tracta d'un dels dos únics casos a Catalunya en què la iniciativa del procés participatiu neix clarament de l'Administració i amb la voluntat d'aplicar la DMA, sense haver-hi una demanda explícita per part de cap moviment social.

D'altra banda, el fet que s'estigués desenvolupant el procés en el moment de la recerca va permetre avaluar en continu el procés participatiu i veure'n les conseqüències en funció del grau d'implicació o rebuig vers el procés que adquirien els diferents actors socials.

L'Alt Ter és una zona on tradicionalment hi ha hagut força conflicte social i on existeix el col·lectiu ciutadà organitzat Grup de Defensa del Ter (GDT), que té una lògica molt específica en l'àmbit de la gestió de l'aigua, tal com succeeix amb la Plataforma en Defensa de l'Ebre. Entenem que aquest context de major conflictivitat, major organització social i major complexitat confereix una riquesa més elevada al cas d'estudi.

## **1. CONFLICTES I MOBILITZACIONS CIUTADANES**

El cas del procés participatiu de l'Alt Ter abraça diversos municipis del Ter superior situats a les comarques del Ripollès i d'Osona. La divisió de la conca del Ter en dues unitats la va dur a terme l'ACA amb l'objectiu d'impulsar dos processos participatius, d'acord amb les diferents problemàtiques territorials de les parts superior i inferior de la conca. En tot cas, però, aquesta és una decisió arbitrària, ja que òbviament la conca del Ter és una única conca i la gestió del Ter superior afectarà directament els metabolismes del Ter inferior.

### **1.1. Principals problemàtiques i motius de conflicte**

Segons el document IMPRESS (Documents d'anàlisi de pressions i impactes i avaluació del risc d'incompliment dels objectius de la DMA),<sup>7</sup> les dues problemàtiques principals de la conca —i que suposen el risc d'incompliment dels objectius de la DMA— són les alteracions del règim de cabals per aprofitament hidroelèctric i la contaminació per nitrats d'origen ramader, seguides d'altres problemàtiques més variades: contaminació per insuficiències en el tractament de les aigües residuals urbanes, contaminació d'origen industrial, descàrrega de col·lectors unitaris d'aigües pluvials i de sanejament, etcètera.

---

7. Sobre cadascuna de les masses d'aigua s'analitzen les pressions existents i els impactes mesurats i s'analitza el risc d'incompliment dels objectius de la Directiva marc de l'aigua (2000/60/CE) a Catalunya. L'anàlisi del risc d'incompliment d'objectius permetrà articular el posterior programa de mesures i elaborar el futur Pla de gestió de la demarcació hidrogràfica de les conques internes de Catalunya, que haurà de comprendre les mesures necessàries per a la gestió integrada i sostenible dels recursos hídrics (<http://mediambient.gencat.net/aca/ca/inici.jsp>).

Fent un repàs històric veiem, però, que les problemàtiques de la conca han anat canviant amb el temps. Anys enere la problemàtica principal era la contaminació d'origen industrial i urbà. A la dècada dels vuitanta van tenir lloc una sèrie d'episodis d'alta mortalitat de peixos al riu i abocaments. Paral·lelament, van començar a aparèixer grups que reclamaven la instal·lació de depuradores, entre altres demandes en relació amb el riu Ter, per fer front als problemes de contaminació. Entre aquestes problemàtiques destaca el famós cas de contaminació industrial que involucrà l'empresa Filats i Teixits Puigneró, un punt d'inflexió en la història ambiental de Catalunya, atès que va comportar el judici i la condemna del primer empresari per delictes ecològic.<sup>8</sup>

És en aquest context que neix el GDT, una organització amb un impacte social i polític notable que va situar en l'agenda política la contaminació del riu Ter i va promoure avenços importants en la lluita contra aquest fenomen.

«De mica en mica aquests casos tan espectaculars s'han anat solucionant (per acció de la justícia o de l'Administració, per l'entrada a Europa, per la construcció de depuradores...). Ara la contaminació del riu és menys espectacular, més subtil.» (Jesús Solé, GDT)

Darrerament no han aflorat més conflictes destacables en aquesta zona, tot i que en aquest àmbit els grups ambientalistes encapçalats pel GDT han fet tasques lloables de denúncia (des del cas Puigneró fins a la denúncia per contaminació de nitrats a la Unió Europea) i de sensibilització.

## **1.2. Organitzacions i col·lectius ambientalistes**

El procés participatiu de l'Alt Ter pretén fer partícips de la gestió de la conca del Ter superior els diferents actors socials, econòmics i institucionals que tenen un possible interès en la gestió de la conca. Així, tot i que el nostre interès se centra en l'anàlisi del moviment ambientalista en aquest tipus de processos, la seva participació en el procés s'emmarca dins una àmplia xarxa d'actors que, en major o menor mesura, incideixen en el pro-

---

8. Des de mitjan anys setanta fins a 1990 es van anar succeir un seguit de denúncies a l'empresa via administrativa tant per part d'alguns ajuntaments com per part d'empreses privades i entitats. Esgotada la via administrativa, el GDT opta per la via penal a través de la fiscalia de Medi Ambient.



cés d'elaboració de la política pública en qüestió. La taula 4 mostra els principals actors involucrats en la gestió de l'aigua a l'Alt Ter, actors que, d'una manera o d'una altra, han intervingut també en el procés participatiu impulsat per l'ACA i la DGPC.

**Taula 4.** Principals actors que intervenen en la gestió de l'aigua de la zona de l'Alt Ter

| <b>Administració i altres organismes</b>  |   |
|---|---|
| Agència Catalana de l'Aigua (ACA):  |   |
| — Paper clau en tant que és l'Administració competent en matèria d'aigua en les conques internes de Catalunya                               |   |
| — Impulsora del procés participatiu   |   |
| Direcció General de Participació Ciutadana (DGPC):  |   |
| — Coimpulsora del procés participatiu   |   |
| Municipis i consells comarcals:   |   |
| — Paper important quant a competències de gestió d'aigües   |   |
| — Poca presència al llarg del procés  |   |
| Altres departaments de la Generalitat (Agricultura, Medi Ambient, Indústria, Política territorial, Cultura):                                |   |
| — Tenen competències en gestió de l'aigua i en aspectes de caràcter transversal que afecten la gestió de l'aigua                            |   |
| — Durant el procés es tracten molts aspectes que no són competència de l'ACA i es proposen accions que es traslladen a aquests departaments |   |
| — Poca presència al llarg del procés  |   |
| Consorci Alba-Ter:  |   |
| — Creat dins el marc del projecte Alba-Ter  |   |
| — Elaboració d'estudis i caracterització del riu  |   |
| — Poca presència al llarg del procés  |   |
| <b>Col·lectius ciutadans i grups de pressió</b>   |   |
| Grups locals de pressió i entitats ecologistes (GDT, etc.)  | — S'han mobilitzat i han estat presents en gairebé totes les taules temàtiques                    |
| Centres d'estudis i educació ambiental (CERM, etc.)   | — Han adoptat un paper de fer contrapès als interessos econòmics en cadascun dels àmbits temàtics |
| Grups d'àmbit autonòmic o estatal en relació amb l'aigua (XNCA, AEMS-Rius amb vida, etc.)   | — Dins cadascun dels grups es donen diferències (en el discurs, en el grau de confrontació, etc.) |

---

## Sector econòmic

---

Sector hidroelèctric:

- Causant de la problemàtica principal identificada en el document IMPRESS
- S'ha mobilitzat i ha tingut un pes molt important en la temàtica dels cabals de manteniment

---

Sector agroramader (Unió de Pagesos, Joves Agricultors (JARC), sector porcí):

- Molta presència al llarg del procés
- Especialment ha fet èmfasi a incidir en la qüestió de la contaminació per nitrats

Altres: gremi d'àrids, sector forestal, etc.

---

Font: elaboració pròpia partir de dades de <http://www.participacio-concadelter.net/>.

Entre els diversos grups ciutadans que han participat en el procés del Ter superior, hi trobem múltiples entitats, organitzacions i associacions de caràcter ambiental o ecologista o de defensa del territori.

Podem distingir tres tipus de grups: grups locals de pressió (l'entitat emblema d'aquest grup és el GDT), centres d'estudis i educació ambiental, i grups d'àmbit autonòmic o estatal que centren l'acció en la gestió de l'aigua. Tots ells tenen característiques molt diferents pel que fa a l'àmbit d'actuació geogràfic, els àmbits d'actuació temàtics (centrats específicament en la gestió de l'aigua o bé enfocats a problemes ambientals en general) i les estratègies d'acció i participació (reivindicació, denúncia, educació ambiental, etc.).

Hi ha una llarga trajectòria d'entitats ecologistes i ambientals a la zona. Entre elles, però, el GDT hi té un pes específic com a entitat emblemàtica. Es tracta d'una entitat sense ànim de lucre de caire ecologista que treballa per a la recuperació de l'estat ecològic del riu Ter i per incidir en totes aquelles conductes (gestió de residus, gestió energètica, qualitat de les aigües de les fonts, etc.) que puguin millorar la qualitat ambiental —entesa de manera àmplia— de tota la conca del Ter. L'entitat la va crear el 1989 un grup de ciutadans, alguns dels quals ja havien participat en altres mobilitzacions a la zona (grups antiurani, antiOTAN, etc.), arran dels episodis de contaminació d'origen industrial i urbà.

La línia d'acció principal del grup ha estat la tasca de denúncia (presentar al·legacions a projectes, denunciar presumptes delictes ambientals, judicis, etc.), a partir de la qual ha portat al Parlament Europeu el problema dels purins o als jutjats els abocaments més flagrants. En aquest sentit, el cas Puigneró, amb la històrica Sentència en què es reconeixia el control de la restauració de la riera de Sorreigs al GDT, n'ha estat el cas més conegut.

«Tradicionalment, les vies de relació i comunicació amb l'Administració competent i amb l'Agència Catalana de l'Aigua havien estat inexistents. La via reivindicativa i, en concret, la denúncia, eren l'única forma de canalitzar les nostres demandes. Era la manera de fer-les arribar a les administracions.» (Jesús Solé, GDT)

Paral·lelament a les accions de denúncia, des del GDT també es duen a terme accions de protesta i reivindicació (manifestacions, actuacions de protesta, escenificacions teatrals, concerts, etc.) i tasques de sensibilització de la ciutadania.

Malgrat que l'eix temàtic vertebrador de l'entitat ha estat tradicionalment l'aigua i el riu Ter, l'activitat s'ha anat configurant a l'entorn de grups de treball d'àmbits més diversos: energia, territori, etcètera. El GDT té presència a tota la conca del Ter a través de les diferents seccions: Ripollès, Lluçanès, Plana de Vic i Baix Ter. A més, també s'actua en coordinació amb entitats d'altres comarques de Catalunya.

Com ja s'ha comentat, conjuntament amb aquesta entitat a l'Alt Ter trobem altres col·lectius que treballen en l'àmbit de la gestió de l'aigua, tot i que no tan específicament i no des d'un vessant reivindicatiu i de protesta. Així, les entitats d'educació ambiental o naturalistes que hi ha a la zona centren més l'activitat en la divulgació de la sensibilitat ambiental.

A diferència del cas de la PDE, les diferents organitzacions socials i ambientalistes de l'Alt Ter no es poden considerar un moviment social. Les diferents entitats i organitzacions —i, en concret, el GDT— no s'inclouen dins una xarxa de diversos actors que actuen col·lectivament, sinó que ho fan des d'una lògica més individual, de tal manera que cadascuna s'organitza a través d'estructures molt formals. Per tant, la inexistència d'una organització en xarxa i l'elevat grau de formalitat de les organitzacions ens impedeixen caracteritzar les organitzacions ambientalistes de l'Alt Ter com un moviment social, perquè aquestes són dues característiques essencials per poder parlar d'un moviment social. Tot i això, les diferents organitzacions són actors de la societat civil (no institucionals) que de vegades utilitzen estratègies de reivindicació, protesta i mobilització, especialment en el cas del GDT.

Finalment, no podem deixar de fer esment dels col·lectius que, malgrat no tenir-hi una vinculació territorial directa, han participat en el procés des d'una lògica autonòmica. Juntament amb els grups locals trobem entitats d'àmbit territorial més ampli vinculades específicament als temes de gestió de l'aigua. És el cas de la Xarxa per una Nova Cultura de l'Aigua (XNCA) i AEMS-Rius amb vida. La primera fou constituïda arran dels conflictes pel PHN i el transvasament del Roine amb l'objectiu de donar als conflictes una

dimensió territorial supralocal. La XNCA la formen una sèrie d'entitats del territori català que treballen en l'àmbit de l'aigua; AEMS-Rius amb vida, en canvi, és una entitat d'àmbit estatal i autonòmic que compta amb trenta-vuit anys d'existència i està formada per pescadors. L'entitat té l'objectiu d'actuar, sobretot en el terreny legal, davant les agressions als rius.

## 2. ELS CANALS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Com ja hem explicat, atesa la manca de vies de relació i comunicació amb l'ACA, la denúncia era pràcticament l'única manera com el GDT es relacionava amb les administracions.

A finals de 2006 l'ACA inicia en aquesta zona, amb la col·laboració de la DGPC, una de les dues proves pilot dels processos participatius que responen a les exigències de la DMA, d'acord amb la qual els plans de gestió de conca s'han de redactar comptant amb la participació de tota la ciutadania.

Aquests processos tenen com a finalitat obrir a la ciutadania en general la capacitat d'opinar i fer propostes respecte a la redacció del futur pla de conca. També s'inclou en aquest procés la validació del document de pressions i impactes (IMPRESS) per a la conca qüestió, un document de diagnòstic de la conca i les seves principals problemàtiques que es pren com a base per elaborar el pla de conca.

El procés participatiu de l'Alt Ter va ser conduït per una empresa externa especialitzada en projectes de participació i va durar set mesos (del novembre del 2006 al maig del 2007). El procés es va obrir a tota la ciutadania, organitzada o no, i es va estructurar en les fases que es detallen tot seguit.

**Taula 5.** Fases del procés participatiu del Ter superior

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Fase informativa</i>        | <ul style="list-style-type: none"><li>— Reunions amb representants dels ajuntaments, els consells comarcals i les entitats més vinculades al riu.</li><li>— Reunions informatives obertes al públic en general</li></ul>                        |
| <i>Debat de problemàtiques</i> | <ul style="list-style-type: none"><li>— Tallers participatius agrupats per sectors amb representants dels diferents àmbits (socioeconòmic, Administració, entitats, etc.) per debatre les problemàtiques principals del Ter superior.</li></ul> |

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <i>Debat de propostes</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Sessió plenària: reflexió sobre el model de riu</li> <li>— Tallers temàtics amb representants de tots els sectors per debatre i concretar propostes i solucions a les problemàtiques identificades en la fase anterior</li> </ul> <p>Àmbits temàtics de les taules:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cabals i aprofitaments hidroelèctrics, minicentrals</li> <li>— Gestió dels entorns riberencs i afeccions a la morfologia del riu</li> <li>— Consums d'aigua i captacions. Extraccions d'aigües subterrànies</li> <li>— Contaminació urbana i industrial. Sanejament de la contaminació d'origen ramader o agrícola.</li> <li>— Patrimoni natural, paisatgístic i cultural del riu.</li> </ul> |
| <i>Retorn</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Reunions per validar el document de propostes</li> <li>— Sessió de presentació dels resultats finals</li> </ul>  |

Font: elaboració pròpia a partir d'informació extreta de <http://www.participacio-concadelter.net/>.

Paral·lelament a les taules temàtiques previstes al procés, es van activar taules específiques per parlar més concretament sobre el Pla de cabals de manteniment. Així, quan el procés ja s'havia acabat, es continuaven convocant taules de cabals.

«Tu no t'atures, vas pensant mentre camines, vas planificant elements que no havies treballat i vas definint... Però hi ha plans que estaven redactats o que la Directiva planteja que s'han de fer, però ho has volgut fer abans per urgència. El Pla de cabals es va elaborar sota aquesta visió; hi ha d'haver un mínim d'aigua als rius ja. Als rius hi ha d'haver aigua. És urgent.» (Muntsa Niso, ACA)

Mentre la resta s'ha d'escriure des de zero, el Pla de cabals de manteniment a Catalunya ja està redactat i només s'ha de definir com implementar-lo concretament en cada conca. En els tallers de cabals s'ha visua-

litzat molt la contraposició d'interessos entre les hidroelèctriques amb concessions i les entitats ambientalistes. Les nombroses minicentrals hidroelèctriques de la zona disposen de títols concessionals que els atorguen dret a desviar un cabal determinat, però els desviaments actuals no són compatibles amb els cabals mínims que estableix el Pla de cabals de manteniment. Davant aquesta situació, les centrals defensen les seves concessions, i la resta d'actors reclamen revisar aquestes concessions. L'ACA fa de mediadora oferint mecanismes de compensació i facilitació perquè les hidroelèctriques que estan dins la legalitat cedeixin més cabal al riu. Aquestes mesures i aquestes possibilitats tècniques s'exposen i es posen en comú amb tots els actors. Les sessions de cabals es van plantejar inicialment amb un ritme semblant al de la resta de sessions, però, en veure que es tractava d'un tema conflictiu i que requeria més debat, es va decidir allargar-les. Ateses les tensions sorgides entre uns i altres en les primeres sessions, es va optar per readaptar el procés i separar les sessions en dos grups: «minicentraleros» i ciutadans, per tornar a treballar conjuntament més endavant.

Per mobilitzar els agents socioeconòmics i implicar-los en el procés de participació es va fer un procés de difusió a través del contacte directe amb les entitats més rellevants, una campanya als mitjans de comunicació i el contacte amb organitzacions a través del buidatge de la base de dades de l'ACA —on apareixen tots aquells contactes que han generat un procés administratiu— amb l'objectiu de localitzar actors i interlocutors. No es va elaborar, però, un mapa d'actors exhaustiu.

El procés anava adreçat a la ciutadania en general i es va voler accedir al màxim de persones i organitzacions possible. La participació va ser diversa.

«[La participació] reflecteix la diversitat i l'heterogeneïtat dels diferents interessos: «minicentraleros», ajuntaments, entitats mediambientals, agricultors, ciutadania...» (Muntsa Niso, ACA)

A la pràctica, a banda dels interessos econòmics, la major participació s'ha concentrat en les entitats ambientalistes més emblemàtiques i clarament identificades.

Com determina la DMA, els resultats del procés s'haurien de reflectir en la redacció dels plans de conca. El retorn que ha fet l'Administració fins al moment ha consistit a identificar, entre les propostes sorgides de les diferents taules, les següents:

- les que s'exclouen de ser considerades i per què;
- les que es consideren per incorporar-les en el pla de conca;
- les que ja estaven previstes per l'ACA; i
- les que s'escapen de l'àmbit competencial de l'ACA (en aquest cas, l'ACA s'ha compromès a traslladar-les als departaments corresponents).

Finalment, i amb posterioritat al procés participatiu, s'ha de crear el Consell de Conca, que serà un òrgan consultiu permanent que vetllarà per la implementació del Pla de conca i que, d'altra banda, s'entén com la continuació del procés participatiu.

### **3. LA RELACIÓ ENTRE ELS COL·LECTIUS AMBIENTALISTES I ELS CANALS INSTITUCIONALS DE PARTICIPACIÓ**

El cas de l'Alt Ter es plantejava com un possible exemple dels casos en què l'Administració pren la iniciativa de la participació ciutadana. Un dels aspectes que calia analitzar era si des de la societat civil hi havia algun tipus d'oposició al procés participatiu, i fins a quin punt l'Administració pública era capaç d'implicar en el procés els agents més rellevants en el territori i l'àmbit temàtic en qüestió.

Els grups més rellevants que s'han interpellat per participar en el procés ho han fet activament: han respost implicant-se en el procés. La participació ha estat molt diversa i, en concret, s'ha donat la implicació dels grups i entitats ambientalistes més emblemàtics de la zona, entre ells el GDT. Juntament amb el GDT i altres grups de la zona, han participat en el procés entitats i organitzacions d'àmbit autonòmic com ara la Xarxa per una Nova Cultura de l'Aigua (XNCA) o AEMS-Rius amb vida.

Tant l'Administració com els col·lectius i les entitats que han participat en el procés coincideixen a identificar una sèrie de punts forts del procés participatiu:

- L'Administració pública inicia aquest tipus de processos perquè hi ha unes directrius europees que determinen la necessitat d'incloure la participació ciutadana en la gestió de l'aigua. Però, paral·lelament, hi ha una voluntat clara de l'Administració per obrir la participació en la gestió de l'aigua a tots els agents vinculats al riu, ja que fins ara la participació s'havia limitat als usuaris (regants, empreses elèctriques, etc.). Aquesta aposta clara per fer participa-

ció activa<sup>9</sup> (quan la DMA només indica que s'ha de promoure) es plasma en la quantitat de recursos que s'hi han destinat i en la creació d'una àrea específica de participació i concertació dins l'ACA.

- El procés és altament reconegut per les principals entitats i grups del territori, que s'hi han implicat i hi participen activament.
- L'objectiu comú que marca la DMA —arribar al bon estat ecològic de les masses d'aigua el 2015— ha propiciat l'entesa entre el moviment ambientalista i l'Administració.
- Hi ha hagut un esforç per part de l'Administració per comunicar el procés i voluntat d'implicació dels actors vinculats al riu.
- Membres dels col·lectius ambientalistes i de l'Administració coincideixen que s'està experimentant i assajant i que, a partir d'aquí, caldrà millorar. La novetat que suposen processos de participació d'aquest tipus fa que no hi hagi la qualitat que seria òptima, però s'està donant un procés d'aprenentatge mutu entre tots els agents.
- Ha servit per millorar les relacions entre les entitats i l'ACA i s'han obert nous canals de comunicació amb l'Administració. Es veuen sintonies i més interlocució, dins i fora del procés participatiu. Des de l'ACA es valora que el grau d'implicació, acceptació i reconeixement del procés ha evolucionat a mesura que s'ha avançat, perquè moltes reticències i desconfiances inicials s'han anat llimant.

«La tensió inicial ha baixat. Els interessos hi continuen sent i cadascú continua reclamant els seus, però segurament és la primera vegada que, d'una forma serena, alguns han pogut escoltar la defensa d'altres d'interessos que no són els seus (els “minicentraleros” han sentit la defensa dels cabals, i els ecologistes, les visions de les minicentralers o dels pagesos).» (Muntsa Niso, ACA)

D'altra banda, resulta important destacar el fet que el procés no s'ha plantejat en una situació d'un conflicte obert amb la voluntat de solucionar-lo o apaivagar-lo. És a dir, que es tracta d'un procés participatiu amb un caràcter més proactiu que reactiu.

«L'avantatge d'aquests casos en què, malgrat que hi ha conflicte d'interessos, no hi ha un conflicte obert, és que pots intentar dissenyar una política

---

9. La DMA estableix tres nivells de participació: informació, consulta i participació activa.



per tal que, reconeixent que hi ha diferents interessos, puguis escoltar i prendre en consideració a tothom. No es tracta de satisfer a tothom, sinó d'escoltar a tothom i de poder prendre unes decisions que siguin més riques perquè han tingut en compte tots aquest elements.» (Joaquim Brugué, DGPC)

Això no vol dir que no aflorin tensions al llarg del procés degudes a la contraposició d'interessos inherent als usos de l'aigua del riu. Més aviat el procés ha fet aflorar la contraposició d'interessos sense dotar aquesta confrontació d'una connotació negativa. És el cas, per exemple, de la implementació del Pla de cabals, en què es contraposa la visió dels ciutadans que volen garantir uns cabals mínims als interessos dels propietaris de les minicentrals hidroelèctriques, que s'aferren a les concessions per assegurar-se el dret a desviar l'aigua que necessiten per fer funcionar les turbines.

Juntament amb els punts forts esmentats anteriorment, l'obertura d'aquests canals institucionals de participació presenta una sèrie de debilitats que poden ser motiu de desencament amb els objectius i les estratègies del moviment ambientalista. Algunes d'aquestes debilitats són percebudes com a dificultats que cal afrontar per millorar els processos tant per part dels membres de l'Administració com per part dels activistes dels grups i les entitats.

Un dels elements més rellevants és la desconfiança vers la classe política i l'Administració. Una desconfiança que, en bona part, s'origina per la trajectòria de poca receptivitat i manca de voluntat d'informar i d'establir relació amb les entitats i els col·lectius ciutadans.

L'existència de desconfiança del moviment ambientalista vers la classe política i l'Administració és un element que coincideixen a ressaltar tant els col·lectius ambientalistes com la mateixa Administració.

Hi ha diferents nivells de desconfiança que varien en funció de la fase del procés i van evolucionant a mesura que es desenvolupa el procés de participació. D'entrada, tot i que no hi ha grups que s'hagin negat rotundament a participar en els processos, sí que es detecta un cert recel cap a aquests processos. En gran part, es pot associar aquesta desconfiança a la trajectòria que s'ha donat tradicionalment a l'ACA i a les administracions en general a causa de la manca de receptivitat per informar i per escoltar i establir relació amb les entitats i els grups ciutadans.

«Hi havia, en origen, falta de connexió i desconfiança general vers l'Administració pública, no només amb l'ACA, i també una percepció de la majoria d'entitats d'impermeabilitat en l'accés a la informació i també, de vegades, fins i tot de facilitació, amb informació una mica difícil. En aquest cas, la unitat de participació va fer aquest paper de medidora, de facilitadora

d'informació, establint canals periòdics, i després es van anar concretant en els processos de participació.» (Muntsa Niso, ACA)

D'altra banda, també hi ha desconfiança a causa de la percepció que es fan processos de poca qualitat que no serveixen per a res, que només persegueixen la legitimació i complir amb la llei —la participació és un tràmit més— i que no incideixen realment en les polítiques perquè no tenen un reconeixement per part de la classe política.

«Aquesta desconfiança habitual segurament hi és perquè ha existit una realitat així, de fer el procés de participació per sobre, i, un cop l'he fet, el fico en un calaix i queda com paper mullat.» (Muntsa Niso, ACA)

Des de l'ACA es percep que s'ha anat guanyat la confiança i el reconeixement del procés de participació a mesura que s'ha visualitzat la voluntat de fer quelcom ben fet, donant tota la informació necessària i sense censurar valoracions.

Finalment, després d'un debat més centrat en si realment es creu en la participació i l'objectiu que es persegueix, al llarg del procés han anat aflorent molts dubtes a l'entorn dels resultats d'aquest procés participatiu i la seva continuïtat.

«Es té confiança en el procés i en els objectius que l'ACA s'ha marcat, però menys a l'hora de concretar. Aquesta confiança no hi serà fins que no hi hagi quelcom més continuat, fins que no es visualitzin els resultats.» (Carol Blesa, DGPC)

Una altra de les crítiques que s'han fet al procés participatiu per part dels col·lectius ambientalistes fa referència a la intensitat del procés. En un període molt breu es van concentrar moltes reunions i sessions, fet que va implicar una gran dedicació de temps i recursos. L'agenda també va comportar que hi hagués poc temps per preparar les posicions i digerir la informació donada.

El calendari per al compliment de la DMA genera una pressió que pot influir en la qualitat del procés. Tot i aquesta intensitat, de vegades es percep que no hi ha hagut temps per debatre els temes amb la profunditat que requereixen.

«El sistema actual requereix una dedicació bàrbara i no tothom disposa d'aquest temps. La mateixa Administració està col·lapsada. S'ha embarcat en una cosa complicadíssima amb l'afany de fer una cosa ben feta.» (Josep Grau, AEMS-Rius amb vida)

L'Administració considera que hi ha hagut prou temps per poder debatre a fons les problemàtiques, mentre que algunes entitats pensen que les diferents fases (difusió, validació de la diagnosi i formulació de propostes) han tingut lloc en massa poc temps i fins i tot s'han encavalcat.

Les membres de les entitats són conscients que es tracta d'un procés limitat en el temps i que no es pot allargar infinitament. Hi ha acord en el fet que cal trobar un equilibri perquè sempre hi haurà qui dirà que és massa curt i qui dirà que és massa llarg. D'altra banda, no es pot oblidar un condicionant clau en aquest sentit: el calendari que estableix la DMA. Aquest pot ser un motiu que porti a fer el procés ràpidament, sense una planificació suficientment acurada.

Una altra debilitat identificada en el procés participatiu és que, tot i que el procés estava obert a tota la ciutadania, es va constatar que el disseny l'orientava cap a la ciutadania organitzada.

Així, malgrat que les entitats no perceben com un problema el nivell tècnic i el llenguatge utilitzat, des de l'Administració s'opina que, malgrat l'important esforç d'explicació i aclariment, es pot haver limitat l'accés a la ciutadania no organitzada a causa de la complexitat dels continguts i la informació i a causa de les diferències de recursos cognitius entre les entitats ambientalistes —amb un nivell tècnic molt elevat— i els ciutadans no organitzats —amb molts menys recursos cognitius sobre la matèria sotmesa a participació.

«Estava obert a la ciutadania, però, pels temes que es tractaven, es veia que era adreçat a la societat civil organitzada. El nivell tècnic del debat és molt alt. Els grups socials en saben moltíssim, tots! Un dels defectes és que la gent no pensa a abaixar el nivell de la conversa.» (Carol Blesa, DGPC)

Un dels punts en què s'ha mostrat un major desajust entre el plantejament institucional i el plantejament dels col·lectius ambientalistes ha estat l'enfocament dels debats. Els col·lectius ambientalistes tenen habitualment una visió transversal i integrada del problema de l'aigua i la problemàtica ambiental, i fan reivindicacions de caire global que afecten àmbits com ara la planificació territorial. Això xoca amb els processos participatius institucionals, que, tot i partir d'una lògica transversal a l'hora de tractar el problema de la gestió de l'aigua, a la pràctica el marge d'actuació es limita a l'àmbit competencial de l'ACA.

Aquesta falta de visió transversal en la gestió dels problemes en relació amb la gestió de l'aigua per part de l'Administració pública es materialitza en la distribució competencial entre diferents departaments

de la Generalitat de les competències en la gestió de l'aigua (ACA, DMAH, DAAR, DICT, etc.). A més, es fa palesa la descoordinació entre els diferents àmbits de l'Administració, fet que encara ho dificulta més tot plegat.

«Des de l'ACA ja han dit que tot allò que depèn d'ells, sí, però que tot el que depèn d'altres departaments no es pot assumir. Doncs no anem bé! No es pot esperar que un altre departament s'hi impliqui de cap manera? És un resultat pobríssim. Ressalta que, a l'hora de la veritat, Agricultura mira pels interessos dels ramaders... Des de la presidència de la Generalitat s'hauria d'establir que tots els processos s'assumissin des de tots els departaments. La mateixa obligació té el Departament de Medi Ambient i Habitatge que el Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural. El Govern és un i el territori és un. Les accions d'un no poden contradir o inutilitzar les accions de l'altre. S'hauria d'haver treballat més aquesta qüestió abans de començar el procés.» (Jesús Solé, GDT)

Aquest problema també es reconeix des de les administracions impulsores del procés, però no s'ofereixen mesures concretes per solucionar-lo. Un dels reptes més importants que es plantegen és millorar la coordinació entre les diferents administracions perquè puguin encaixar en la lògica dels processos de participació que tracten problemes ambientals.

El procés de participació és una oportunitat d'intervenció per a col·lectius i entitats, però, alhora, genera una forta pressió sobre aquests agents: requereix molts esforços per analitzar la informació, assistir a les sessions, preparar internament dins cada grup les opinions defensades, etcètera. Aquesta dificultat genera un situació de desigualtat en les possibilitats de participació respecte a altres actors vinculats a interessos econòmics, que sí que disposen d'aquests recursos. Es posa així de manifest una de les qüestions més transcendents que es detecten en analitzar el cas en profunditat: la manca de recursos dels grups ciutadans (humans, econòmics, de temps, de coneixement tècnic o legal, etc.).

Al mateix temps, hi ha encara una falta de cultura política participativa i d'internalització de la importància de la participació dins l'Administració, on hi ha sectors que veuen el procés amb recel i on s'ha detectat una important falta d'implicació per part de diversos departaments de la Generalitat que no eren els impulsors del procés participatiu.

La visualització que hi ha sectors dins l'ACA que veuen amb recel el procés i la falta d'implicació d'altres departaments en relació amb les propostes sorgides del procés denoten una manca de cultura participativa més enllà de les experiències concretes.

Si bé els aspectes esmentats fins ara són compartits tant per l'Administració com pels col·lectius ambientalistes, altres aspectes són vistos de manera força diferent per cadascun d'aquests dos actors.

Entre els col·lectius ambientalistes que han participat en el procés participatiu de l'Alt Ter hi ha la percepció que la manera com s'han dissenyat els espais de deliberació han posat de relleu la desigualtat de les entitats i els col·lectius ambientalistes respecte als actors econòmics. Així, s'insisteix en el fet que els actors amb interessos econòmics només han anat a les sessions dels temes que els interessen específicament, mentre que les entitats ambientalistes han estat a totes les sessions per poder contrarestar els interessos dels actors econòmics.

«Depèn dels sectors que hi ha a les taules els plantejaments es deriven cap a temes secundaris, i de vegades s'obliden temes importants que sortien en l'IMPRESS.» (Josep Grau, AEMS-Rius amb vida)

«Les taules estaven esbiaixades perquè la manera de fer-les era que hi anés qui tingués interès en el tema. Hi havia una gran presència d'interessos econòmics en cada taula que imposaven la seva visió. Els participants des de la lògica ecologista o ambiental havíem de ser presents en totes les taules, mentre que els que representen interessos econòmics només hi eren en unes de determinades.» (Jesús Solé, GDT)

Aquest fet i la falta de recursos per participar dels col·lectius ambientalistes posen de manifest impediments i peculiaritats que fan que els col·lectius ciutadans no es vegin en les mateixes condicions que altres col·lectius dins l'àmbit del mateix procés.

D'altra banda, els col·lectius ambientalistes consideren que, més enllà del procés de participació, els canals informals que utilitzen els agents econòmics continuen sent molt més potents i amb més capacitat d'incidència que els dels col·lectius ciutadans. En aquest sentit, es creu que els agents econòmics tenen més capacitat d'incidir en les polítiques a través dels seus canals col·laterals que no pas utilitzant el procés participatiu. Així, tot i que es valora que l'existència del procés participatiu suposa un pas important per donar veu a col·lectius que abans no en tenien, hi continua havent un gran desequilibri entre les oportunitats d'uns i altres.

Amb la recerca hem constatat que hi continua havent canals bilaterals de comunicació entre l'Administració i diferents agents socials i econòmics. Certament, l'Administració continua mantenint contactes i relacions amb els agents econòmics al marge del procés participatiu. Ara bé, com a con-

seqüència del procés participatiu, els col·lectius ambientalistes també han intensificat les seves relacions amb l'Administració.

Tot i això, en el cas dels agents econòmics aquests altres canals de relació amb l'Administració són molt més intensos que els que mantenen els col·lectius ambientalistes. Aquests actors acostumen a tenir molta capacitat per aprofitar altres espais de negociació directa amb les institucions, mentre que els col·lectius ambientalistes perceben que la seva capacitat d'incidència fora del procés participatiu és més aviat baixa.

El darrer element —i potser el més important— a destacar en relació amb les debilitats del procés participatiu identificades pels col·lectius ambientalistes és el relatiu a la continuïtat del procés. Hi ha molts dubtes tant sobre quins seran els resultats del procés en la presa de decisions com sobre la continuïtat que tindrà en el temps. En primer lloc, per la falta de concreció sobre les característiques dels consells de conca i sobre si serviran realment per garantir la continuïtat d'un procés obert a tota la ciutadania. I, en segon lloc, perquè hi ha una gran incertesa sobre l'aplicació de les propostes —sobretot d'aquelles que no depenen directament de l'ACA, sinó d'altres departaments, on no hi ha un responsabilitat directa que garanteixi que les propostes seran tingudes en compte.

El plantejament del consells de conca constitueix un element de gran rellevància per als col·lectius ambientalistes i és vist com una oportunitat real de donar continuïtat i forma permanent a la participació.

«El fet que es plantegin els consells de conca ha acabat de convèncer la gent, però alhora hi ha molts dubtes entre els grups socials respecte al futur d'aquests ens.» (Carol Blesa, DGPC)

Efectivament, les experiències d'alguns d'aquests col·lectius en altres consells consultius —que, al seu entendre, no funcionen— fa que hi hagi moltes incògnites al voltant de la utilitat que podran tenir els consells de conca com a ens oberts a la participació activa de tota la ciutadania.

«La incertesa sobre la continuïtat del procés fa que s'expressin molts dubtes, sobretot al final del procés. I, davant aquest dubte, la gent es reitera en posicions fermes inicials.» (Xavier Carbonell, ARC Mediación Ambiental)

En aquest sentit, els col·lectius ambientalistes creuen que s'hauria de formar un consell de conca de manera oberta i més planera que permetés l'accés a tothom en un moment donat. Es tractaria que tingués un nucli

formal i funcional, però que tothom que hi tingués quelcom a dir trobés la porta oberta.

La continuïtat del procés serà, sens dubte, un element clau per avaluar-ne la utilitat i els resultats. De fet, malgrat que el procés ha tingut un inici i un final, els col·lectius ambientalistes no en tenen prou i volen fer el seguiment de la implementació dels resultats i ser presents d'una manera més continuada en la gestió de la conca.

«Part de l'èxit del procés dependrà de com es portin els consells de conca, com també de la tasca de seguiment de compliment de la DMA i dels projectes que no hi són compatibles.» (Josep Grau, AEMS-Rius amb vida)

## VI. LA CONCA DE LA MUGA, EL PAPER DE LA UNIVERSITAT I LA PLATAFORMA SALVEM L'EMPORDÀ

La conca de la Muga és un cas interessant perquè té alguns elements que l'aproximen a la tipologia de casos en què, malgrat haver-hi una demanda de participació per part del moviment social, l'Administració no l'inicia. Tot i això, l'interès d'aquest cas recau sobretot en la manca de canalització per part de l'Administració dels conflictes a l'entorn de la gestió de l'aigua, més que no pas en la demanda explícita d'algun moviment social reivindicant un procés participatiu, atès que això no ha succeït. Tanmateix, recentment la plataforma Salvem l'Empordà (SLE) ha reclamat l'obertura de processos de participació, encara que no acotats estrictament a l'àmbit de la gestió de l'aigua.

Malgrat l'existència de conflictes d'interessos importants al voltant de la gestió de l'aigua —que històricament han anat sorgint de manera periòdica coincidint amb èpoques de sequera davant l'escassetat del recurs— i problemàtiques més recents vinculades a la contaminació per nitrats i al creixement urbanístic, a la conca de la Muga no han aflorat mobilitzacions ciutadanes en què les reivindicacions estiguessin relacionades directament amb la gestió del riu, i tampoc no hi ha hagut una demanda explícita de participació ciutadana en aquest sentit.

«No hi ha hagut una demanda forta darrere perquè no hi ha hagut problemes importants en relació amb la gestió de l'aigua.» (Anna Ribas, UdG)

En canvi, en aspectes més problemàtics com és el cas del model de creixement urbanístic, sí que hi ha hagut mobilitzacions ciutadanes i la societat civil ha reivindicat l'obertura de canals de participació per part de l'Administració.

Efectivament, cap administració no ha impulsat processos formals de participació que incloguessin tots els agents vinculats al riu i, en concret, entitats i plataformes ciutadanes amb reivindicacions de caire ambiental-



ta. Això no obstant, el fet que l'Administració no hagi tingut aquesta iniciativa no es pot explicar únicament per les característiques concretes del cas, com podria ser el fet de no existir una demanda explícita per part d'entitats o plataformes per participar en l'àmbit de la gestió de l'aigua, o el fet de no existir conflictes prou importants al voltant de l'aigua que hagin portat a l'Administració a intervenir de manera reactiva.

La resposta cal buscar-la en els mateixos motius que han fet que fins ara no hi hagi hagut espais de participació a la conca del Ter, on, malgrat no haver-hi demandes explícites de participació, hi ha una llarga tradició del moviment ambientalista vinculat al riu. O en els mateixos motius que fan que, fins als últims anys, no hi hagi hagut cap procés participatiu en l'àmbit de la gestió de l'aigua a cap altra de les conques internes de Catalunya. L'element de fons és que no hi havia la DMA, que obliga a gestionar les conques de manera participada, i, per contra, sí que hi havia una falta de cultura participativa i de voluntat política per engegar aquest tipus de processos des d'una lògica supramunicipal. Tanmateix, tots tres elements han començat a canviar, fet que de moment s'ha reflectit en algunes conques catalanes i no en d'altres, com la de la Muga.

Així doncs, el cas de la Muga és segurament un més dins la tendència que hi ha hagut fins ara de no canalitzar els conflictes i les qüestions de gestió de l'aigua a través de processos institucionals de participació ciutadana.

## **1. CONFLICTES I MOBILITZACIONS CIUTADANES**

Encara que la conca del riu Muga no es pot considerar una zona d'alta conflictivitat en relació amb l'aigua, a partir dels anys setanta comencen a aflorar tensions entre els diferents usuaris associades a l'escassetat d'aigua produïda arran d'èpoques de sequera, en un moment en què hi comença a haver cada cop més demandants d'aigua com a conseqüència de la diversificació d'usos.

La conca del riu Muga és un territori on conviuen actualment una agricultura intensiva, un important desenvolupament turístic i una forta ocupació del territori per part de segones residències, uns elements que se sumen a la presència de grans àrees naturals protegides, com és el cas dels aiguamolls de l'Empordà. Aquesta diversitat d'activitats en el territori implica una diversitat d'usos de l'aigua que sovint entren en competència. Els conflictes, però, s'esdevenen en episodis puntuals de sequera i, un cop passada l'època de sequera, tornen a desaparèixer.

En moments de sequera —i de la conflictivitat consegüent—, la resposta que s'ha tendit a donar des de l'Administració s'ha centrat en les solucions estructurals: noves captacions d'aigua subterrània, subministrament de més poblacions amb aigua del pantà de Boadella, possible desviació del transvasament del Roine, etcètera. Aplicant la mateixa lògica, s'ha tendit a associar els problemes de qualitat de l'aigua únicament a la disponibilitat d'estacions de depuració d'aigües residuals (Ventura, 2005).

Tots aquests plantejaments i les mesures preses des de l'Administració s'han elaborat tradicionalment amb una lògica *top-down* i poques o nul·les interlocucions amb la societat civil, més enllà de les establertes amb els principals usuaris del recurs. Així, en l'elaboració de les polítiques de gestió de la conca, els únics actors que han pogut influir en la presa de decisions han estat els usuaris: comunitats de regants, empreses de subministrament d'aigua i ajuntaments, especialment aquells que han augmentat més la seva demanda a causa del creixement turístic.

En els darrers anys, són dues les problemàtiques ambientals associades a la gestió de l'aigua que han tingut ressò mediàtic a la conca de la Muga: d'una banda, la contaminació per nitrats, que no ha disminuït malgrat la declaració d'algunes zones de la conca com a «vulnerables», i, d'altra banda, l'impacte del creixement urbanístic de la zona sobre la disponibilitat i la qualitat de l'aigua.

### **1.1. La Institució Altempordanesa per a l'Estudi i la Defensa de la Natura i Salvem l'Empordà**

A la zona de l'Alt Empordà, a diferència dels altres casos estudiats, no hi ha cap entitat que es dediqui específicament a l'àmbit de l'aigua. Les dues organitzacions més actives en el territori són la Institució Altempordanesa per a l'Estudi i la Defensa de la Natura (IAEDEN) i la plataforma Salvem l'Empordà (SLE), impulsada des de la IAEDEN. La primera és una entitat de caire ecologista, mentre que la segona és una plataforma ciutadana que va més enllà de la lògica ecologista i ha centrat les reivindicacions en l'àmbit de l'urbanisme i el desenvolupament del territori.

La IAEDEN és una entitat ecologista creada el 1980 arran del moviment que es va generar per a la defensa dels aiguamolls de l'Empordà. Fruit de les seves campanyes, s'ha assolit la protecció legal dels aiguamolls, l'Albera i el cap de Creus. L'entitat ha desenvolupat paral·lelament dues tasques: una de caire naturalista i l'altra de caire reivindicatiu.

En el seu primer vessant, la IAEDEN ha procurat fer divulgació dels valors naturals mitjançant activitats molt diverses (sortides naturalistes, xerrades, cursos, etc.). El vessant d'acció reivindicativa el desenvolupa des de l'any 2002 la plataforma SLE, creada l'any 2002 per tal que més gent —no estrictament ecologista— s'impliqués en la defensa del territori. La seva acció reivindicativa consisteix a fer el seguiment dels butlletins oficials i a preparar les accions administratives i jurídiques en contra dels projectes que es volen aturar, tot proposant-hi alternatives. Paral·lelament, es treballa per fer arribar els plantejaments de la plataforma a la ciutadania. També es procura que les accions i les reivindicacions es publiquin a la premsa per obtenir més ressò mediàtic.

Unes de les accions més habituals de la plataforma SLE són les d'oposició a determinats projectes, sovint urbanístics. Aquestes accions en contra de projectes concrets s'engloben dins un discurs que defensa la necessitat d'una alternativa urgent i real al model urbanístic imperant. L'objectiu és incidir en temàtiques com ara la planificació territorial, les grans infraestructures, els espais no urbans que cal conservar i dinamitzar o la gestió dels residus.

El principal eix vertebrador de les diferents temàtiques que es tracten des de la plataforma SLE és la qüestió de la insostenibilitat del model social, econòmic i ambiental de la zona de l'Empordà, tant en termes de col·lapse de les infraestructures de mobilitat com de l'escassetat o la mala gestió dels recursos, com ara l'aigua (Casademunt *et al.*, 2006). No és estrany, doncs, que la plataforma SLE hagi centrat molts esforços a reclamar la redacció del Pla director territorial de l'Empordà i a incidir en el contingut d'aquest document, al voltant del qual la plataforma va dur a terme campanyes de difusió i participació de la ciutadania.

Igual que en el cas de la PDE, la plataforma SLE s'estructura en xarxa i articula diferents organitzacions, entre les quals destaca la IAEDEN. La manera com s'organitza compta, a més, amb un grau d'informalitat elevat i té com a objectiu arribar i implicar el màxim nombre d'organitzacions i de ciutadans i ciutadanes, fet que s'aconsegueix de manera desigual en funció del conflicte i de la mobilització. Les seves estratègies, d'altra banda, van més enllà dels canals tradicionals de mobilització i preveuen actes de reivindicació i de protesta, amb una clara voluntat d'incidir en les polítiques públiques. En aquest cas, doncs, a diferència del de l'Alt Ter, sí que podríem parlar d'un moviment social ambientalista, per bé que aquest no està estretament vinculat a la gestió de l'aigua, sinó que té una visió més àmplia centrada en el que es coneix com «la defensa del territori».

## 2. ELS CANALS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Com s'ha comentat, les experiències de participació institucional en l'àmbit de la gestió de l'aigua són inexistents en el cas de la conca de la Muga. Tanmateix, molt recentment s'han generalitzat a la comarca els processos locals de participació impulsats pels ajuntaments en el marc del planejament urbanístic.

Els processos participatius en l'àmbit del planejament urbanístic no responen a les reivindicacions fetes anys enrere pel moviment ambientalista de la comarca, sinó a l'aprovació de la nova llei d'urbanisme de Catalunya (Llei 1/2005), que estableix que el planejament urbanístic s'ha d'elaborar amb la participació activa de la ciutadania. L'aparició d'aquesta Llei ha coincidit amb la revisió de nombrosos planejaments urbanístics municipals a la comarca, circumstància que ha provocat la proliferació d'espais institucionals de participació en els quals la plataforma SLE ha intervingut amb diferents graus d'intensitat.

Tot i la manca d'experiències de participació institucional que canalitzin les reivindicacions dels moviments socials de la zona, sí que han tingut lloc al territori altres experiències de participació no institucional. A continuació se'n descriuen dues, una d'iniciativa de la societat civil i una altra duta a terme per iniciativa de la universitat.

### 2.1. Experiència de participació des de la universitat: el Projecte Muga

El Projecte Muga neix l'any 2000 fruit de l'interès conjunt de la Universitat de Girona i la Universitat Autònoma de Barcelona per treballar en l'àmbit de la participació a l'entorn de la gestió de l'aigua. La iniciativa no sorgeix per l'existència d'una demanda en el territori, sinó per la voluntat des del món acadèmic d'experimentar en aquest camp contextualitzant la recerca en la nova situació generada per l'aprovació recent de la DMA 2000/60.

L'objectiu general del Projecte era estudiar les actituds, les estratègies i les decisions dels agents socials que intervenen en la gestió de l'aigua a la conca del riu Muga davant les creixents incerteses que caracteritzen el cicle hidrològic d'aquesta conca fluvial mediterrània (situacions de risc de sequera o inundacions, canvis institucionals, nous models de gestió de l'aigua, consideracions ambientals, privatitzacions, polítiques d'estalvi, etc.).

Aquest objectiu general es concretava en els objectius específics següents:

- analitzar l'estat actual del cicle de l'aigua (balanç hídric) i identificar i caracteritzar situacions de risc hídric durant els darrers trenta anys;
- identificar els agents socials vinculats a la gestió de l'aigua i conèixer-ne les actituds i les estratègies davant les situacions de risc hídric;
- integrar el coneixement expert i no expert, les ciències experimentals i les ciències socials i les sensibilitats locals amb les sensibilitats globals en la millora de la gestió de l'aigua;
- aplicar metodologies participatives i de comunicació (elaboració d'escenaris i grups de discussió);
- establir les bases d'un procés d'aprenentatge mutu i reflexiu entre les institucions i els agents socials involucrats en la gestió de l'aigua; i
- valorar les noves opcions de gestió de l'aigua per part de les institucions i agents socials vinculats a l'aigua.

Els mètodes de participació escollits van ser el desenvolupament d'escenaris sobre possibles futurs per a la conca i l'organització de grups de discussió o focus groups sobre els principals problemes de la conca i les seves tendències futures. Es va triar aquesta metodologia perquè es volia constatar la diversitat d'opcions que hi havia per millorar la gestió dels recursos hídrics a la conca de la Muga.

Es van fer quatre sessions sobre quatre temàtiques diferents (els problemes a l'entorn de l'aigua, la quantitat d'aigua, la qualitat de l'aigua i la participació en la gestió de l'aigua) en què van participar la majoria d'agents socials i econòmics i les administracions: l'ACA, companyies d'aigua, ajuntaments, universitats, comunitats de regants, grups ecologistes, col·lectius ciutadans i hotelers, etcètera.

En acabar les sessions dels grups, es va fer una sessió de retorn per exposar els resultats a tots els agents socials i a les administracions públiques. El Projecte va finalitzar aquí. El territori va acollir molt bé la iniciativa i es mostrà satisfet que la universitat hagués canalitzat la participació tal com ho va fer, ja que això permetia que cadascú exposés les seves opinions i conegués les de la resta d'agents del territori.

Una de les principals conclusions dels participants i de l'estudi va ser que calia crear un nou ens, impulsat per alguna administració pública, que facilités la participació. Aquesta informació es va trametre a l'Administració.

Les principals conclusions de l'estudi en relació amb l'estat de la participació social a la conca de la Muga són les següents (Ventura, 2005):

- Es fa palesa la manca de dades i coneixements. S'ha d'esperonar la recerca i la divulgació de la informació.
- Existeix un sentiment compartit pels participants que cal coordinació per entendre i tractar la gestió de l'aigua. Aquesta necessitat s'ha d'entendre en termes de participació.
- No existeix un ens capaç d'aglutinar les opinions i les propostes de tots els agents socials interessats en la Muga. Convindria impulsar la creació del Consell de Sostenibilitat per a la Conca de la Muga.
- Es fa palès el desconeixement de l'altre i la manca de contacte directe i d'intercanvi entre els agents socioterritorials.
- Es reconeix entre els participants que la societat només participa en projectes comuns davant la gravetat d'un problema o la seguretat de resultats palpables, vinculants. L'apatia o el desencís dificulten processos participatius que impliquen diversitat d'agents.
- Es constata la inexperiència pel que fa a processos participatius dels agents socials en els diferents esglaons de la planificació i la gestió del recurs.
- S'evidencia que, al coneixement del lloc, s'hi accedeix a través dels agents socioterritorials, i que la informació obtinguda és imprescindible per decidir estratègies de futur.
- S'identifiquen com a bàsics el consens i el clima de diàleg. Els respectius coneixements dels diversos agents no són excloents, sinó que es complementen.

## **2.2. Una experiència de participació d'iniciativa ciutadana: la campanya «Parla!»**

Per entendre la realitat del cas, és molt important no deixar de banda altres aspectes que no són específics de la gestió de l'aigua, però que hi estan relacionats íntimament. Alguns d'aquests factors —com els de caràcter urbanístic i territorial— sí que han generat molta mobilització social en el territori de la conca de la Muga.

Com s'ha explicat anteriorment, la planificació urbanística de la comarca ha generat diversos episodis de mobilització i de confrontació amb l'Administració protagonitzats per la plataforma SLE. En un d'aquests episodis, la plataforma SLE va reivindicar que l'Administració

obris canals d'informació i participació, i, davant la negativa de l'Administració a obrir un diàleg ciutadà, la plataforma va decidir organitzar una campanya de participació ciutadana: la campanya «Parla!»

La campanya «Parla!» va constituir una resposta ciutadana claríssima a la manca d'informació i participació que oferia l'Administració per tal de recollir les demandes de la ciutadania relacionades amb l'elaboració del Pla director territorial de l'Empordà. Es tracta, per tant, d'un bon exemple de creació d'espais de participació des dels moviments socials davant la inexistència d'un canal institucional de participació.

Entre les activitats que ha desenvolupat la plataforma SLE destaca la d'informar la ciutadania afectada pels projectes que des de la plataforma es rebutgen. La plataforma ha concebut aquesta activitat com una de les seves funcions bàsiques i com una eina fonamental de pressió política.

Fruit de les reivindicacions que va iniciar la plataforma el 2002, la Generalitat de Catalunya es va comprometre a redactar el Pla director per l'Empordà. El 2004 se'n publica l'avantprojecte al Diari Oficial de la Generalitat i s'obre el període d'al·legacions. Com a resposta a la manca d'un procés d'informació i participació ciutadana per part de l'Administració i davant la importància del Pla —que ha de definir el futur de la comarca en els vint anys següents—, des de la plataforma SLE s'inicia la campanya «Parla!» amb l'objectiu de donar a conèixer el contingut del Pla a la ciutadania i recollir opinions sobre aquesta qüestió.

Així, s'expressa de manera directa la demanda d'un procés de participació, que ha d'incloure la informació adequada a tota la ciutadania, però també un debat profund a l'entorn del model territorial de la comarca.

«Des de Salvem l'Empordà, considerem que la redacció d'aquest Pla és una oportunitat històrica perquè l'Administració catalana plantegi un debat obert a la societat empordanesa (en tots els àmbits) sobre quin és el futur territorial que volem. Malauradament, la Generalitat no ha aprofitat aquesta ocasió i s'està redactant el Pla des de l'Administració. [...] Com que des de l'Administració no s'ha volgut obrir aquest debat entre els diferents actors socials, econòmics i institucionals de la comarca, hem decidit crear els mecanismes per fer que l'opinió de tots els empordanesos sigui escoltada. Estem convençuts que ara és el millor moment per parlar i debatre, entre els diferents sectors de la comarca, per tal d'arribar a acords respecte al model territorial que volem. Encara que en certs temes potser no es podrà arribar a un consens, el procés de discussió haurà estat prou ric per fer-nos pensar a totes les parts.» (<http://www.iaeden.cat>)

Es van organitzar una trentena de sessions entre xerrades i debats per informar i recollir propostes, trobades amb els diferents sectors socials i econòmics de la comarca i taules rodones multisectorials que van tenir lloc a finals del 2004. A partir dels resultats i les opinions recollits, es van formular les al·legacions que es van presentar a la Generalitat de Catalunya.

### **2.3. Altres formes de relació amb l'Administració**

La llarga trajectòria de la IAEDEN i el paper central de la plataforma SLE pel que fa a la problemàtica del model territorial les han convertides, a totes dues, en actors amb interlocució amb les administracions en l'àmbit de la política territorial. Tot i algunes reticències, des que governa el tripartit a la Generalitat de Catalunya els contactes entre l'Administració i el moviment social han esdevingut sistemàtics i freqüents (Casademunt *et al.*, 2006).

En l'àmbit de la gestió de l'aigua, aquests contactes també s'han donat. En aquest sentit, hi ha dues experiències concretes en què es posa de manifest la intensificació d'aquestes relacions: el projecte de l'Observatori de la Muga i la col·laboració en la planificació de l'espai fluvial de la Muga.

Malgrat ser un projecte comú entre la IAEDEN i l'ACA, la iniciativa d'impulsar l'Observatori de la Muga prové dels responsables de l'Observatori de la Tordera, creat per l'Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA) a fi de fer un seguiment anual de l'estat ecològic del riu mitjançant l'ús d'indicadors. Així, des de l'ICTA es proposa exportar el model aplicat a la Tordera a la conca de la Muga. Amb aquest objectiu, l'ICTA va contactar amb la IAEDEN per engegar el projecte amb el finançament de l'ACA. A més dels indicadors de qualitat i de l'estat ecològic del riu, l'Observatori de la Muga tenia prevista una línia de treball destinada a fer el seguiment i a recopilar informació dels agents relacionats amb l'aigua i dels conflictes generats arran de la gestió d'aquest recurs.

Els objectius de l'Observatori de la Muga són els següents:

- Crear una estació de seguiment de la biodiversitat de la conca de la Muga.
- Determinar amb precisió l'estat de salut dels ecosistemes fluvials mitjançant l'estudi periòdic de diferents paràmetres ambientals. Detectar les tendències en l'evolució del conjunt de la biocenosi i del comportament hidrològic a llarg termini. Integrar la informació



recollida periòdicament sobre l'estat del riu. Elaborar i utilitzar indicadors ambientals que permetin definir el nivell de sostenibilitat de la conca.

- Estudiar l'evolució i possibles tendències sobre disponibilitat i aprofitaments de l'aigua de la conca de la Muga i fer un seguiment de la percepció social sobre l'ús d'aquest recurs.
- Elaborar una base de dades amb la informació obtinguda que permeti disposar d'un bon coneixement del medi natural i social de la Muga amb el suport dels sistemes d'informació geogràfica.
- Confeccionar un recull documental sobre la conca de la Muga relatiu als aspectes socioambientals. Divulgar les dades i els coneixements obtinguts.

Actualment el projecte està aturat perquè l'ACA es va negar a finançar el projecte, ja que recentment s'havia engegat l'elaboració de la planificació de l'espai fluvial de la Muga, que, entre altres aspectes, inclou la diagnosi i l'anàlisi dels aspectes ambientals (elements, funcionalitats o estats de conservació ressenyables). En aquest sentit, es podia encavalcar amb les tasques que realitzaria l'Observatori.

Tot i no finançar l'Observatori de la Muga, des de l'Administració es va convidar la IAEDEN a fer el seguiment i l'assessorament de les tasques d'elaboració de la planificació de l'espai fluvial. Des de la IAEDEN es considera molt interessant poder incidir en aquesta diagnosi per tal com això permetrà aportar consideracions sobre les qüestions més problemàtiques, i d'aquesta manera es podrà incidir en les futures actuacions que es derivin de les conclusions d'aquesta diagnosi.

D'altra banda, des del vessant més reivindicatiu que articula la plataforma SLE es duu a terme una tasca intensa d'oposició a projectes que entren en contradicció amb el model de territori que defensa la plataforma. Entre ells, i relacionats amb la gestió de l'aigua, hi ha la instal·lació de grans granges de bestiar porcí que poden contribuir a la contaminació de les aigües subterrànies per nitrats. Quant a l'efectivitat d'aquesta tasca reivindicativa, des del moviment social es considera limitada, sobretot pel que fa a la capacitat de fer arribar demandes de caire global lligades al model de territori.

«Petites batalles es poden guanyar i aconseguir que l'Administració arribi a modificar o reubicar projectes. Es produeix un estira-i-arronsa, però hi ha alguna resposta. Però el que veiem és que hi ha un problema de model. Podem tenir una idea de model, però el territori va com va i no ens en sorti-

rem. Les immobiliàries tenen un pes econòmic molt fort. El model alternatiu que nosaltres defensem no és d'interès periodístic general. Demanes reunions i ho expliques a l'Administració, però hi ha un xoc de models.» (Montserrat Pascual, IAEDEN)

Des del moviment social es percep que hi ha hagut una evolució, arran del canvi de govern a la Generalitat, en la interlocució amb l'Administració. Hi ha més predisposició per rebre i escoltar les demandes que es fan des d'entitats i plataformes. Aquest canvi, però, no ha comportat, des del punt de vista del moviment social, una incidència més gran del moviment en els continguts substantius de les polítiques públiques.

«Et reben i t'escolten, però, pel que fa a la traducció a la realitat, estem molt decebuts. L'Administració continua sent l'Administració.» (Montserrat Pascual, IAEDEN)

### **3. LA RELACIÓ ENTRE ELS COL·LECTIUS AMBIENTALISTES I ELS CANALS INSTITUCIONALS DE PARTICIPACIÓ**

Analitzant les experiències de participació no institucionals de la zona i els canals de diàleg que ofereix actualment l'Administració, es posen de manifest dos punts forts en la relació entre el moviment ambientalista i l'Administració en el cas de la conca de la Muga:

- Els principals col·lectius de la zona actualment són reconeguts com a interlocutors vàlids per part de l'Administració i es troben dins la xarxa d'actors que intervenen en les polítiques de gestió de l'aigua.
- D'altra banda, les múltiples experiències de participació ciutadana amb una resposta ciutadana remarcable posen de manifest que els agents socials del territori volen participar en l'elaboració de les polítiques.

Tot i això, es detecten nombrosos punts febles en la relació entre el moviment ambientalista i l'Administració en el cas de la conca de la Muga. El més rellevant fa referència a la falta de canals institucionals formals que permetin la participació a tots els agents del territori, entre ells les entitats i els col·lectius ciutadans. En aquest sentit, la campanya «Parla!»,

organitzada per la plataforma SLE, va ser una resposta ciutadana a la manca d'informació i de participació per part de l'Administració, una iniciativa sorgida del moviment social a causa de la inexistència de canals institucionals de participació.

La falta d'informació —o la dificultat d'accés a la informació— és un impediment important que troba habitualment el moviment social per poder intervenir en l'elaboració de les polítiques públiques. En aquesta línia, una demanda que es fa des del moviment social de la zona és que es faciliti l'accés a la informació de tot el que fa referència a la gestió de l'aigua (informació sobre les concessions, com es procedeix als desembassaments, etc.).

«Hi ha molt poca informació sobre el que passa amb el riu —sobre com s'obren i es tanquen les comportes, per exemple— o el que passa amb la comunitat de regants. És molt difícil fer demandes i, si es fan, saber com acaben.» (Montserrat Pascual, IAEDEN)

S'ha constatat, també, que l'Administració responsable de la gestió de l'aigua està allunyada del territori. Una forta centralització de la gestió de l'aigua, sumada a la manca d'interès per part de l'Administració a obrir canals de diàleg amb els agents del territori, ha conduït a un distanciament entre la societat civil de la conca de la Muga i l'Administració de la Generalitat. Aquest distanciament ha contribuït a generalitzar un sentiment de desconfiança vers l'Administració per part del moviment social.

Per posar-ne un exemple, des del moviment social es ressalta, entre altres qüestions, que per consultar la documentació per poder participar en els processos de presentació d'al·legacions a projectes cal desplaçar-se sempre a Barcelona, circumstància que limita molt la capacitat d'intervenció dels col·lectius.

«Un dels problemes principals és que, en els darrers anys, tot el tema de l'aigua s'ha gestionat d'una forma molt centralitzada, des de Barcelona. S'ha allunyat la gestió del territori.» (Anna Ribas, UdG)

Amb l'anàlisi del cas es constata que l'Administració no ha estat capaç d'aprofitar les dinàmiques i les iniciatives de participació generades des del moviment social o des de la universitat. A diferència del que ha succeït al delta de l'Ebre —on l'Administració ha aprofitat la mobilització d'iniciativa ciutadana per institucionalitzar un canal formal de participació—, a la conca de la Muga l'Administració ha ignorat el potencial de la societat civil i de la universitat en l'impuls de dinàmiques participatives.

A aquesta manca d'iniciativa de l'Administració en relació amb la gestió participada de l'aigua, s'hi afegeix la percepció, per part del moviment social, que la major part dels processos participatius impulsats en altres àmbits de l'Administració local han estat mancats de qualitat. Així, des de la plataforma SLE es percep que els processos participatius d'àmbit municipal que s'han impulsat a la zona han ofert molt poques possibilitats perquè el moviment social pogués incidir en la presa de decisions, cosa que ha augmentat la desconfiança de la plataforma vers aquest tipus de processos institucionals. La suma d'aquests dos elements —la manca d'iniciativa de l'Administració i la poca funcionalitat de les experiències impulsades— pot generar certa desconfiança davant la possible obertura de nous canals institucionals de participació ciutadana.

Hi ha la percepció, també des del moviment social, que recentment s'està arribant a una certa saturació amb la proliferació desmesurada de processos de participació en l'àmbit urbanístic, uns processos que, segons la plataforma SLE, estan mancats de qualitat i utilitat. De fet, en molts casos no es perceben com processos de participació, perquè es limiten a fer el mínim per complir amb el que marca la llei.

«En moltes ocasions acaben sent xerrades informatives, i al final la gent no hi va. Per a molts plans urbanístics municipals s'obren processos de participació, i la gent està força desencantada. S'utilitzen com un sistema justificatiu, perquè moltes vegades l'alternativa ja està lligada i triada, i això desmotiva molt la gent.» (Montserrat Pascual, IAEDEN)

«Els POUM apareixen constantment a la premsa pels problemes que porten. Tothom diu que el procés participatiu ha estat un desastre. Ni els ajuntaments no saben com fer-ho, i a la gent li costa entendre el fet que dir la meua no vol dir que es faci el que jo vull.» (Anna Ribas, UdG)

Aquest fet, sens dubte, pot afectar la resposta als processos que es puguin obrir en l'àmbit de la gestió de l'aigua. A banda de les limitacions que puguin tenir les plataformes i els grups ciutadans per participar com a conseqüència de la saturació de processos —manca de temps i recursos per ser a tot arreu—, aquesta percepció de mala qualitat i de poca utilitat per incidir en la presa de decisions pot desmotivar la seva implicació en nous processos participatius.

Així, tot i que hi ha una major predisposició de l'Administració a rebre i a escoltar els col·lectius ciutadans, aquests han notat pocs canvis en els continguts de les polítiques, fet que ha generat decepció per part del moviment social.

La situació s'agreuja quan les reivindicacions del moviment social es focalitzen en el model de desenvolupament territorial i les possibilitats de participació s'obren en el marc d'un pla o un projecte concret que respon a un model de desenvolupament molt diferent del que defensa la plataforma SLE. De fet, aquesta és la situació més habitual. La plataforma pot arribar a incidir en aspectes concrets d'un projecte, però té molt poca capacitat per plantejar un canvi de model, atès que els canals institucionals que ha obert l'Administració posen a debat els projectes, però difícilment obren un debat sobre el model de desenvolupament al qual responen els diferents plans i projectes.

En aquest sentit, es pot afirmar que els canals de què disposa el moviment social per fer arribar les seves demandes són útils per aconseguir que es modifiquin projectes concrets, però no per fer arribar la demanda d'un model alternatiu de gestió del territori. Des del moviment es considera molt limitada la seva capacitat per situar en l'agenda política demandes de caire global lligades al model de territori.

Finalment, per tancar l'anàlisi del cas, no es pot passar per alt que el calendari establert per l'ACA per a l'aplicació dels requisits de la DMA a totes les conques de Catalunya fa que l'obertura de canals institucionals de participació per a la gestió de l'aigua a la conca de la Muga sigui un fet imminent (l'ACA preveu iniciar el procés el febrer de 2008).

El grau d'acceptació de les experiències de participació no institucional a la zona —tant les engegades per la universitat com les sorgides de la iniciativa del moviment social— ens porten a concloure que, d'entrada, hi ha bona receptivitat davant l'obertura de processos de gestió en l'àmbit de la conca:

«Obrir processos de participació sembla la manera lògica de gestionar el recurs. Dóna informació clara i fa la gent participi. No sé si això faria que es gestionés millor el recurs, però sí que canviaria les relacions amb l'Administració: tots al mateix nivell, i així correria la informació.» (Montserrat Pascual, IAEDEN)

La gestió participada de l'aigua es veu com una oportunitat per apropar la gestió al territori i als agents socials i econòmics, per millorar les relacions amb l'Administració i per facilitar que flueixi la informació relacionada amb la gestió del riu. Però també es posen de relleu molts dubtes relacionats amb els aspectes que s'han tractat en apartats anteriors, sobretot pel que fa a la proliferació de molts processos de poca qualitat i amb poca incidència sobre les decisions. Per millorar la manera com es fan, cal-

dria tenir en compte els elements següents (extret de les entrevistes a Montserrat Pascual (IAEDEN) i Anna Ribas (UdG)):

- Cal que no siguin un sistema de legitimació o justificació, sinó fruit d'una voluntat real d'afrontar els problemes relacionats amb la gestió de l'aigua d'una manera diferent.
- S'hauran de definir molt bé els límits, què es vol decidir i a l'interior de quins marc de referència ens estem movent.
- Els resultats dels processos de participació han de ser vinculants en la presa de decisions.
- La participació ha de ser continuada i permanent en el temps, perquè el context pot canviar i serà necessari reformular els pactes.
- Cal garantir la transversalitat i la coordinació amb altres administracions públiques i departaments implicats en la gestió de l'aigua.
- Cal evitar processos paral·lels i deslligats que poden entrar en contradicció (exemple: un ciutadà participa en un procés en l'àmbit de la gestió de l'aigua on es diu que cal estalviar-la, i després va a un procés del POUM el resultat del qual és construir més cases i més piscines).



## VII. FORMES DE RELACIÓ ENTRE ELS CANALS INSTITUCIONALS I ELS MOVIMENTS SOCIALS

Un cop descrits els elements clau que caracteritzen els casos analitzats, en el present capítol s'integren els resultats dels tres casos des d'una lògica comparativa. Partint de les diferències que hi ha entre ells, s'esbossa una descripció de caràcter més general del context actual pel que fa a les relacions que es donen entre els canals institucionals de participació ciutadana i el moviment ambientalista en l'àmbit de la gestió de l'aigua.

El primer que cal ressaltar és que ens trobem en un context canviant. L'obertura de canals institucionals de participació en l'àmbit de la gestió de l'aigua a Catalunya és un procés incipient que s'ha d'estendre a tot el territori. Així, cal entendre els casos analitzats en el context d'un procés —que tot just s'inicia— de proliferació d'experiències de participació en l'àmbit de la gestió hídrica.

Tanmateix, la participació en la gestió de l'aigua no és quelcom nou, si bé les formes de participació s'havien limitat als actors amb interessos específics. En els processos de participació oberts recentment a les entitats, els col·lectius i la ciutadania en general, la novetat i la falta d'experiència són dos elements que no es poden deixar de banda.

El moviment ambientalista veu aquest nou context de participació des d'una perspectiva doble. D'una banda, ofereix una oportunitat que no s'havia tingut abans. Però, d'altra banda, regna l'escepticisme i afloren molts dubtes sobre la utilitat de tot plegat. Certament, el moviment ambientalista disposa d'una via més per accedir a les institucions, i generalment la utilitza per mirar d'incidir en les polítiques de gestió de l'aigua. Ara bé, aquesta nova via és tan recent que als mateixos col·lectius se'ls fa difícil valorar quins canals són més efectius per aconseguir les seves demandes: els nous canals institucionals o bé les diferents formes de mobilització i protesta que havien emprat fins ara.

En aquest context, conviuen els canals de participació institucionals i formalitzats (processos i òrgans de participació) amb altres vies més informals d'accés a l'Administració (vies paral·leles, sovint de caràcter bilate-



ral). I, al mateix temps, es mantenen actives moltes de les formes de participació més pròpies de la societat civil organitzada (mobilitzacions i altres mecanismes d'acció col·lectiva).

Així mateix, l'obertura d'aquests nous canals institucionals de participació —ja sigui per imperatiu legal o per voluntat real d'obrir processos per millorar la gestió— sembla topar amb les característiques de l'Administració i els poders públics.

La segmentació competencial, la rigidesa, la falta de cultura participativa, la descoordinació entre els diferents nivells i àrees temàtiques i les inèrcies de les velles formes de govern són un impediment perquè aquest nou model doni fruits.

## 1. ELS CANALS INSTITUCIONALS DE PARTICIPACIÓ

Com ja s'ha dit, la participació i la interlocució amb l'Administració en l'àmbit de la gestió de l'aigua han estat tradicionalment limitades a grups d'interès. Els mecanismes d'exposició pública de plans i projectes han estat un canal de participació «simbòlica», desigual i sense capacitat per tenir en compte les diferents veus de manera deliberativa.

Tanmateix, darrerament en l'àmbit de la gestió de l'aigua hi ha hagut un canvi que ha tingut lloc gràcies a la conjunció de tres elements: en primer lloc, la voluntat política per fomentar la participació activa de la ciutadania; en segon lloc, el marc normatiu que defineix la DMA i que estableix l'obligatorietat de la consulta i la participació activa; i, en tercer lloc, l'aparició de conflictes i mobilitzacions que han aconseguit impactar en les diferents dimensions de la política hidràulica.

A diferència d'altres comunitats autònomes on també hi ha l'obligació europea, a Catalunya el compromís polític cap a una gestió participada de l'aigua ha estat molt superior al d'altres comunitats.

El conflicte al voltant del transvasament i la patrimonialització territorial dels ciutadans respecte a l'Ebre ha generat una sensibilitat que no hi ha a altres llocs. La mobilització antitransvasament del delta de l'Ebre ha aconseguit que el nou govern de la Generalitat fos molt més sensible en l'àmbit de la gestió de l'aigua i adoptés un rol molt més relacional del que havia fet el govern anterior.

Aquest fet, entre altres accions, s'ha materialitzat en la creació, dins la mateixa Administració, d'un grup d'opinió bastant solvent que està en sintonia amb la societat i que ha contestat les polítiques poc racionals i arbitràries de l'aigua. En bona mesura, la xarxa crítica de l'aigua ha estat ins-

titucionalitzada, però justament aquest fet és el que ha permès que l'impacte en la política hídrica fos molt més gran i efectiu.

L'impacte de la mobilització de l'Ebre ha incidit en la manera de governar de l'ACA i està impregnant la gestió de la resta de les conques catalanes. Allà on s'han començat a impulsar canals institucionals de participació, les formes de relació entre l'Administració i el moviment ambientalista han experimentat transformacions remarcables.

## 1.1. Com es participa

En l'àmbit de la gestió de l'aigua conviuen diferents mecanismes o canals institucionals de participació. D'una banda, trobem òrgans estables de caràcter més o menys permanent —com podrien ser la CSTE o el CUSA—, i, de l'altra, trobem processos delimitats en el temps —com ara els processos que ha iniciat l'ACA, entre els quals hi ha el de la zona del Ter superior. Aquests processos, tanmateix, preveuen la conformació d'òrgans de caire més estable i permanent que donin continuïtat a les dinàmiques participatives iniciades. Aquests òrgans, denominats «consells de conca», s'estan definint en aquests moments.

«La fórmula per respectar la voluntat de la Directiva i mantenir o estructurar un mecanisme de relació proper al territori era poder crear a posteriori un espai de participació permanent, el Consell de Conca, regulat amb estructura orgànica de l'Agència. Ara s'estan modificant els estatuts per crear aquesta futura estructura de participació com a forma permanent i oberta, no solament pels interessos més clars, sinó també per poder tenir grups de treball que en algun moment es puguin obrir a la ciutadania.» (Muntsa Niso, ACA)

Tant els òrgans estables de participació com els processos participatius en l'àmbit de la gestió de l'aigua es caracteritzen per ser consultius, per tenir un alt grau de control institucional i per néixer amb una lògica més proactiva que reactiva davant un conflicte obert.

«Els processos institucionals no són per donar resposta a una demanda concreta, sinó per canalitzar el debat sobre un tema determinat.» (Joaquim Brugué, DGPC)

Malgrat aquesta voluntat proactiva més que reactiva dels nous processos participatius impulsats per l'ACA i la DGPC, cal destacar que, en el

cas de les Terres de l'Ebre, la CSTE és un exemple d'òrgan de participació que s'obre per canalitzar les demandes que afloren al voltant del conflicte generat arran del PHN i que, per tant, té un caràcter eminentment reactiu.

Entre els òrgans estables i els processos de participació, hi ha una sèrie de diferències que és important ressaltar. El quadre següent en recull algunes.

**Taula 6.** Diferències entre òrgans i processos

|                         | <b>Òrgans</b>  | <b>Processos</b>   |
|-------------------------|--|--|
| <i>Casos</i>            | CUSA / futurs consells de conca / CSTE <sup>10</sup>   | Processos iniciats per l'ACA a l'Alt Ter i el Gaià-Francolí  |
| <i>Característiques</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Més rígids</li> <li>— Estables</li> <li>— Jerarquitzats</li> <li>— Més impermeables a l'entrada de nous actors</li> <li>— Altament procedimentalitzats i formalitzats</li> <li>— Tendeixen a crear rutines</li> <li>— Perill de cooptació d'organitzacions socials per part de la institució</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Més flexibles</li> <li>— Limitats en el temps</li> <li>— Problemes de representativitat dels participants</li> <li>— Dificultats en la difusió</li> <li>— Reticències d'alguns actors a participar-hi</li> <li>— Incorporació de la ciutadania</li> <li>— Reconeixement de tots els actors</li> </ul> |

Font: elaboració pròpia.

La participació pot tenir lloc en moments molt diversos del procés d'elaboració de les polítiques públiques. Es pot obrir en el moment en què es defineix el marc simbòlic i cognitiu —en una fase inicial—, en l'elaboració de plans i programes —en una fase intermèdia— o bé quan un projecte ja està definit i es vol implementar —al final del procés.

En els casos estudiats en què hi ha participació a través de canals institucionals, la participació se situa en un punt intermedi. Els processos iniciats per l'ACA tenen com a finalitat la participació en la redacció del Pla de conca, i la CSTE, en la redacció del PIPDE. Es pot considerar que el

10. Cal destacar que els consells de conca encara no estan definits; per tant, no han de respondre forçosament a totes aquestes característiques. D'altra banda, la CSTE té característiques que no responen al model dels òrgans consultius de la Generalitat de Catalunya.

marc simbòlic i cognitiu i les línies estratègiques a seguir vénen marcats pels objectius que estableix la mateixa DMA, de manera que la participació s'introdueix per definir les problemàtiques principals i les accions concretes a impulsar per tal de solucionar-les.

Pel que fa al format, en els casos analitzats la participació es duu a terme a través de reunions i grups de treball temàtics. En el cas de l'Alt Ter, la intensitat del procés és molt gran a causa de la limitació de temps. En el cas del CSTE, la intensitat també és molt gran, però es dilata més en el temps.

Finalment, pel que fa les temàtiques sotmeses a participació, cal destacar que, si bé en aquests espais de participació s'aborden les principals problemàtiques en relació amb la gestió de l'aigua que preocupen i són rellevants per al moviment ambientalista, la capacitat de tractar-les a fons es veu limitada arran d'aspectes formals del procés (falta de temps) o perquè hi ha aspectes que s'escapen del procés mateix (distribució competencial).

## 1.2. Qui participa

Com ja s'ha comentat anteriorment, la participació en la gestió de l'aigua sempre ha existit, però tradicionalment s'ha orientat a alguns sectors molt específics: sector hidroelèctric, grans consumidors, beneficiaris econòmics, etcètera. Així doncs, les formes de participació en la gestió de l'aigua han patit un gran dèficit democràtic en la mesura que aquesta s'ha orientat a un grup selectiu d'actors, cosa que ha generat una desigualtat patent respecte a la resta d'actors i ciutadans potencialment interessats en la matèria. La novetat dels darrers anys és que aquesta participació s'està obrint a la resta de la societat.

### 1.2.1. Ciutadania i col·lectius organitzats

Els nous canals institucionals de participació en el marc que estableix la DMA es presenten com l'escenari ideal per a la participació i la implicació del moviment ambientalista. Els diferents grups i col·lectius que integren el moviment ambientalista en l'àmbit de l'aigua s'han mostrat molt receptius a l'obertura d'aquest tipus de processos institucionals, ja que estan molt d'acord amb els objectius de la DMA.

En aquest sentit, doncs, es creen múltiples sinergies amb l'Administració. Els objectius són comuns, i això facilita la interacció. Efectivament, en els casos estudiats els principals col·lectius ambientalistes han participat activament a través d'aquest canals institucionals, i hi estant tenint un

paper protagonista. S'ha aconseguit la implicació dels principals col·lectius vinculats a la gestió de l'aigua, que han esdevingut interlocutors reconeguts per l'Administració.

Però, què passa amb els actors que no estan identificats tan clarament? La voluntat dels processos estudiats és obrir la participació a la ciutadania en general, ja sigui a títol ciutadà —com és el cas de l'Alt Ter— o a través de col·lectius representatius de la societat civil organitzada.

En el cas de l'Alt Ter, malgrat la voluntat que fos accessible a tota la ciutadania, s'ha visualitzat que el disseny del procés ha limitat la participació activa a les entitats i els grups vinculats més directament a l'aigua. En el cas dels òrgans estables —com la CSTE o els futurs consells de conca—, aquest fet encara s'accentua més, ja que són espais més impermeables a l'entrada de nous actors.

El model que s'ha seguit fins ara no garanteix la participació d'una sèrie d'actors de la societat civil que, o bé no estan vinculats a l'aigua d'una manera tan estreta, o bé no han estat reconeguts com a interlocutors o, simplement, no estan organitzats.

No podem oblidar que els col·lectius ambientalistes tracten temàtiques diverses i acostumen a tenir una visió més àmplia i integral que va més enllà d'un àmbit específic com és el de l'aigua. Els processos de participació sobre la gestió de l'aigua, en canvi, han tendit a recollir únicament la participació de grups específics d'aquest àmbit temàtic i han deixat de banda altres col·lectius socials que poden tenir interès en l'àmbit de l'aigua des de visions més generalistes, més integrals o més socials.

Així mateix, la poca presència de ciutadania no organitzada en els espais participatius és una de les debilitats més importants d'aquests nous canals institucionals de participació. Es pretén obrir la participació al conjunt de la ciutadania i, a la pràctica, els participants provenen únicament de la societat civil organitzada.

### *1.2.2. Els diferents actors en un context amb nous canals de participació*

A banda dels col·lectius ciutadans, que ja s'ha comentat que prenen un nou protagonisme en el context d'aquests nous canals institucionals de participació, cal tenir en compte el paper d'altres actors en els nous espais institucionals de participació.

Mentre que els col·lectius del moviment ambientalista se senten relativament còmodes utilitzant aquests nous canals de participació, els actors que tradicionalment han emprat altres canals per incidir en les polítiques públiques se senten incòmodes en els nous formats, en què perden protagonisme.

«Hi ha agents que no volen participar perquè no volen legitimar el procés: Repsol, algunes indústries, alguns ajuntaments. Ells volen mantenir la seva interlocució directa amb l'Administració; no ho volen fer passar pels consells de conca.» (Daniel Barbé, XNCA)

Fora de l'àmbit dels canals de participació, els grups de pressió —sobretot de caràcter econòmic—, que molts cops actuen al marge dels canals institucionals, tenen una gran capacitat de pressió sobre les institucions.

Hi ha la percepció, per part del moviment ambientalista, que, al marge dels canals institucionals i formals de participació, hi ha molt poder fora de les institucions que acaba condicionant les decisions finals fent servir altres canals d'interlocució amb l'Administració. Lògicament, això limita la legitimitat dels canals institucionals de participació, que són presentats com espais igualitaris en què tots els actors tenen les mateixes oportunitats de participació.

«En principi tenim la mateixa capacitat per intervenir. L'altra cosa és si nosaltres només intervenim aquí i en la redacció del pla de conca i els altres intervenen en molts altres llocs, però, en principi, se suposa que totes les opinions que es donen en un plenari han de tenir el mateix pes.» (Susanna Abella, PDE)

«[Els sectors econòmics] aprofiten altres espais per discutir aquests temes. Se surten del procés ordinari. D'això, se'n queixa la mateixa Administració. Això ha de passar dintre, però sempre hi ha portes per on s'escapen els sectors, sobretot l'econòmic: aprofiten reunions d'altres temes, per exemple. Hauria de passar tot pel consell de conca, i els primers que s'hi haurien d'implicar són els càrrecs polítics. «Avui parlem d'això, i no em tregui això altre. I, quan hi hagi consell de conca, m'ho explica». Això també ho podríem fer nosaltres, però no està bé. L'Administració s'ho ha de creure i anar tancant portes.» (Josep Grau, AEMS-Rius amb vida)

En aquest sentit, des de l'ACA es creu que la tradició i els hàbits adquirits amb les velles formes de govern condicionen molt el comportament d'aquells actors que estaven acostumats a poder utilitzar antics canals d'influència, sobretot els agents econòmics i els ajuntaments.

«A les grans empreses o als grans ajuntaments els costa venir, perquè tenen un hàbit i costums de negociació d'una taula de dos i directament amb la direcció. Cal reconduir aquesta qüestió i fer-los aprendre quins són els nous espais de negociació per defensar els seus interessos, obertament, d'una manera transparent i moderada.» (Muntsa Niso, ACA)

Tot i aquestes desigualtats en les possibilitats d'incidir en les polítiques públiques, la participació del moviment ambientalista a través dels nous canals institucionals suposa un element de gran rellevància per pal·liar la forta pressió dels agents econòmics i els grups d'interès sobre l'Administració. Els nous canals institucionals de participació no solament fan més plural la xarxa d'actors que incideixen en el procés d'elaboració de les polítiques públiques, sinó que també generen espais de molta més transparència en la presa de decisions.

«L'Administració ha de prendre una sèrie de decisions: tens els interessos econòmics per una banda i els interessos dels moviments socials per l'altra. Els primers sempre han tingut canals de pressió sobre l'Administració i disposen de diners, recursos i presència en els mitjans de comunicació, i l'Administració intenta veure com resisteix a aquesta pressió que es converteix en portada de *La Vanguardia* cada dia. Tenir com a aliats els moviments socials és una ajuda per resistir aquestes pressions. Per tant, el fet d'incorporar més veus i col·locar-les sota la llum pública pot ser una ajuda. Els moviments socials haurien de veure aquesta oportunitat.» (Joaquim Brugué, DGPC)

Alguns grups d'interès es resisteixen a participar en els nous processos de participació més oberts. És el cas, per exemple, de la indústria petroquímica en el procés del Gaià-Francolí. En el procés participatiu del Ter superior, un actor econòmic important és el sector de les minicentrals hidroelèctriques i, en aquest cas, el sector s'ha incorporat al procés participatiu amb normalitat.

Fora de l'àmbit dels canals institucionals i formals de participació es mantenen, doncs, canals bilaterals per part d'aquells actors que tradicionalment hi han tingut més accés. En el cas de la gestió de l'aigua, aquests actors són els usuaris amb drets sobre l'aigua que disposen de concessions i esdevenen gestors del recurs (comunitats de regants, sector hidroelèctric, etc.).

«La funció dels actors és diferent. Uns gestionen aigua i han de participar de forma diferent que els ciutadans, que no gestionen aigua i han de tenir una participació diferenciada. L'Administració necessita els usuaris perquè és gestioni bé. Tenen un paper important en la gestió. Però, a l'hora de decidir, no han de tenir aquest privilegi. La llei no ho té previst així. Des d'un punt de vista legal, els usuaris tenen importància. Per això cal una reconversió legal que especifiqui el paper dels usuaris quant a gestió i quant a decisió.» (Abel La Calle, FNCA)

D'altra banda, els agents econòmics no són els únics que empen estratègies i canals paral·lels als mecanismes formals de participació que impulsa l'Administració. Els moviments socials també fan servir la negociació bilateral i, paral·lelament als canals institucionals de participació, continuen utilitzant estratègies de protesta, de reivindicació o de mobilització ciutadana. Aquestes també són estratègies que es desenvolupen al marge dels canals institucionals de participació i que persegueixen incidir en les polítiques públiques i en la presa de decisions.

Òbviament, cada actor utilitza i mobilitza els seus recursos. El fet és que hi ha desigualtats remarcables en els recursos que poden mobilitzar els diferents actors. En general, els moviments socials acostumen a tenir menys capacitat per mobilitzar determinats recursos —com ara els mediàtics—, exceptuant-ne ocasions molt puntuals en què es donen sinergies que fan aflorar algunes protestes. Els actors econòmics, en canvi, tenen una gran capacitat per utilitzar el seu principal recurs, que és justament el poder econòmic.

En aquest context, els nous canals institucionals de participació oberts per l'Administració poden comportar una oportunitat per als moviments socials, en la mesura que poden ser una via d'influència més directa i eficaç que les emprades habitualment per aquests actors. En canvi, per als actors econòmics aquests nous canals de participació suposen més una amenaça que no pas una oportunitat, perquè poden debilitar-ne la capacitat d'influència per altres vies.

«En la negociació bilateral, la pressió que poden fer els moviments socials i la que poden fer les empreses estan equiparades. Ara bé, està clar que les empreses poden tenir un pes econòmic en un moment donat que fa que la receptivitat per part de l'Administració sigui diferent. Per exemple, a l'Ebre, als moviments se'ls atén, però tenen més pes els regants, perquè darrere hi ha la dimensió econòmica. No crec que sigui a través d'aquests processos com s'ha d'equiparar el tracte en les relacions bilaterals que les administracions poden tenir amb empreses.» (Alba Ballester, CSTE)

També en el rol que desenvolupen uns i altres dins els canals institucionals de participació s'observen situacions de desigualtat que no garanteixen l'equitat en la participació. La diferència en la disponibilitat de recursos necessaris per participar n'és una. Hi ha una abisme entre les capacitats econòmiques i la disponibilitat de temps i recursos humans d'uns i altres. I aquests recursos són necessaris per assistir a les reunions, per analitzar els documents i la informació aportada i perquè les organitzacions puguin treballar internament les postures a defensar. Si, a la dife-



rència de recursos, hi sumem el fet que els grups d'interès limiten la seva participació en l'àmbit temàtic que els afecta i, en canvi, els moviments pretenen abastar tots els àmbits temàtics que es tracten en els processos participatius, la desigualtat de recursos per participar s'accentua encara més.

«No només tenen un interès econòmic, sinó que tenen una major disponibilitat. Estan treballant per a la seva empresa, van allà i fan i desfan. Nosaltres ho fem en hores extra. I no podem ser a tot arreu.» (Jesús Solé, GDT)

### 1.3. Les conseqüències de la participació

La posada en marxa de processos institucionals de participació en què tenen cabuda els col·lectius del moviment ambientalista és un fenomen encara incipient i molt recent. Per això es fa difícil valorar quins seran els resultats obtinguts i quines conseqüències tindrà aquesta acció en l'aplicació de decisions i mesures.

Administració i moviments socials coincideixen a dir que els resultats d'aquests processos hauran de ser visibles en el futur, ja que s'hauran d'assolir els objectius que marca la DMA. Efectivament, els canals que s'han obert tenen la finalitat d'incorporar tots els actors en la redacció i l'elaboració dels plans de conca o el PIPDE —com a part del futur Pla de conca de l'Ebre.

«Segons la Directiva marc, s'han de veure resultats. El pla de mesures ha de ser-hi. Els resultats dels processos han de quedar reflectits en aquests plans i programes.» (Joaquim Brugué, DGPC)

Però és en els resultats i la utilitat final dels processos de participació on es generen la majoria de dubtes per part dels col·lectius ambientalistes. La no-visualització de resultats i les dificultats que es perceben a l'hora de dur a la pràctica les propostes sorgides d'aquests espais i processos creen moltes desconfiances. S'entreveuen moltes limitacions perquè les propostes tinguin conseqüències sobre els resultats i la presa de decisions.

La gestió sectorialitzada de la política de l'aigua —que topa amb la visió transversal i global de la problemàtica de l'aigua dels moviments socials i la mateixa DMA—, la descoordinació entre nivells de l'Administració i departaments que han d'intervenir en les qüestions que es tracten en els processos i els espais de participació, així com la lentitud dels pro-

cessos de tramitació de les propostes, són alguns impediments que evidencien les dificultats per fer efectius els resultats dels canals institucionals de participació.

D'altra banda, dins l'Administració i la classe política es detecten diferents graus de voluntat en la potenciació de la participació. Fora de l'àmbit de l'ACA —i fins i tot en alguns sectors de la mateixa Agència—, i també fora de l'àmbit territorial de Catalunya, és fàcil topar amb una gran falta de compromís per part de molts sectors en relació amb les noves formes de govern basades en la participació ciutadana. Dins l'Administració, aquesta falta de compromís s'identifica tant en el terreny polític com en el terreny tècnic.

Tal com apuntàvem en l'apartat anterior, un dels elements que influeix en la capacitat d'incidència dels moviments socials és el paper que desenvolupen els grups de pressió —sobretot els actors econòmics— en relació amb els canals institucionals. Des dels moviments es percep que, fora dels canals institucionals formals, aquests sectors exerceixen molta pressió a través de canals bilaterals de negociació directa amb les institucions. A la gran capacitat de pressió i els recursos de què disposen aquests actors, s'hi suma el fet que poden accedir a les administracions d'una manera poc transparent.

Els canals de participació oberts a la ciutadania en general i a tots els grups i col·lectius vinculats a la gestió de l'aigua en particular suposen una pèrdua d'avantatges per als grups de pressió. Tot i això, la presència de vies bilaterals genera molts dubtes sobre el grau d'incidència dels processos institucionals de participació, atès que la gran capacitat de pressió de determinats grups d'interès, al marge dels processos participatius, pot donar lloc a una presa de decisions incoherent amb els resultats dels espais participatius.

No hem d'oblidar que estem parlant de processos consultius i que no hi ha un caràcter automàtic vinculant. Com hem vist, part de la desconfiança que els moviments projecten sobre els processos se centra en l'aplicació dels resultats, que, pel fet de no ser vinculants, només compten amb el compromís institucional de considerar-los, però no hi ha una garantia clara que posteriorment s'implementin. Els col·lectius del moviment ambientalista voldrien que els resultats fossin vinculants. Si ho fossin, segurament els moviments socials veurien una utilitat directa i efectiva en aquests canals institucionals i tendrien a utilitzar-los més intensament per projectar les reivindicacions.

L'avaluació de la implementació i de l'eficàcia dels resultats dels processos participatius és una gran assignatura pendent. Cal promoure noves

recerques que avaluïn realment l'impacte dels processos participatius en les polítiques públiques i en els territoris on s'han dut a terme. Calen noves recerques que avaluïn l'efectivitat dels processos institucionals de participació com a mecanismes a través dels quals la societat civil pot tenir una incidència real sobre les polítiques públiques.

«La participació institucional és una via més per incidir, però la seva eficiència està per demostrar. Una de les grans ombres és la incidència real en la presa de decisions.» (Xavier Carbonell, ARC Mediación Ambiental)

Els resultats són, doncs, un element clau per al futur. Si no es visualitzen, es corre el perill de desgastar la societat civil i generar moltes desconfiances amb vista a experiències futures. El problema és que els resultats tarden a visualitzar-se i, sovint, paral·lelament als processos participatius es duen a terme actuacions que contradiuen la voluntat i les propostes sorgides dels processos.

«El problema és que la gent vol coses concretes, i aquest no és un procés pensat per a això. És com volem la planificació futura dels nostres rius per arribar a una fita. Potser estàs discutint sobre el futur i t'estan fotent el riu enlaire. Has de tenir prou criteri per entendre-ho. Les coses que s'han aprovat i estan en marxa no es pararan. Per exemple, l'Ebre: per més que hi hagi participació, l'Ebre ja està compromès. S'ha de lluitar en dos fronts: en el present, has d'armar-te jurídicament i demandar els cabals, però al mateix temps has de ser als consells de conca per lluitar pel futur.» (Daniel Barbé, XNCA)

Existeix, però, una altra dimensió més intangible en relació amb les conseqüències de la participació institucional, a banda dels mateixos resultats substantius i tangibles que s'han comentat en els paràgrafs anteriors. Així, els nous canals de participació serveixen —més enllà de les mesures concretes i la capacitat d'incidència real en la presa de decisions final— per democratitzar i legitimar les actuacions i les decisions de l'Administració; per donar transparència; per escoltar totes les veus; i per transformar les formes de relació entre l'Administració i la ciutadania cap a un model més deliberatiu que tingui impactes tant en l'Administració com en la societat civil.

En aquest sentit, els processos oberts des de l'ACA tenen una gran importància com a mecanisme de reconeixement i apoderament de tots els actors vinculats a l'aigua per recollir les seves propostes i considerar-les, més enllà de si el procés és vinculant o consultiu.

Així mateix, també cal ressaltar la importància d'aquestes experiències com a formes d'autoaprenentatge per als actors que hi participen i com a accions que milloren les relacions entre ells.

«La participació implica indubtablement una millora en la gestió dels recursos hídrics. Potser no a curt termini, però sí com a sistema i com a validació de la política. En casos concrets, pot alentir, però no podràs saber si hauria estat igual d'eficient si no s'hagués fet. Des del punt de vista d'economia del temps, no és rendible. Però una anàlisi més profunda mostra que s'ha crescut com a societat. Encara que els resultats concrets no siguin els esperats, sí que hi ha hagut un enfortiment de la societat civil, de les relacions, de la confiança en el poder.» (Abel La Calle, FNCA)

I, per últim, un dels grans valors dels processos institucionals de participació és que permeten que els diferents actors escoltin el que pensen els altres. En aquest sentit, els espais institucionals de participació poden esdevenir veritables espais de deliberació on les diferents postures de la societat són contrastades per tal de cercar solucions conjuntament a la gestió de l'aigua en un territori concret.

«Hi ha un contacte amb altres sectors que abans no hi era. Molts comencen a veure que no estàs en contra d'ells i que les coses estan canviant, i es genera un diàleg positiu tot i les fortes discrepàncies i els interessos en joc.» (Josep Grau, AEMS-Rius amb vida)

## **2. MÉS ENLLÀ DELS CANALS INSTITUCIONALS DE PARTICIPACIÓ**

Fins ara hem parlat de les característiques dels canals institucionals formals que s'han obert i, per tant, ens hem centrat molt en el cas del delta de l'Ebre i la CSTE i el cas del procés participatiu del Ter superior. Però, a banda dels canals institucionals formalitzats, trobem tota una sèrie de realitats participatives fora d'aquests espais.

En el cas de la conca de la Muga no hi ha canals institucionals formals, però sí altres formes de participació dels col·lectius. Igualment, en els casos en què sí que hi ha canals institucionals de participació, aquests canals conviuen amb formes no institucionals de participació ciutadana i/o amb altres mecanismes de relació més informal entre l'Administració i els diferents actors socials i econòmics.

Com s'apunjava en capítols anteriors, més enllà de l'existència de nous canals institucionals formalitzats, en l'àmbit de la gestió de l'aigua es tendeix cada cop més a augmentar la interlocució entre els moviments socials i les institucions. Així, tant en el casos en què s'han canalitzat les demandes a través de processos institucionals i òrgans formals de participació com en els casos en què no s'ha donat encara aquest fet, la receptivitat de l'Administració per rebre els moviments socials és cada cop més gran, almenys en determinats sectors de l'Administració vinculats a la gestió de l'aigua.

Sembla que s'està conformant un nou context on el diàleg amb aquests nous actors socials —que abans mantenien una relació amb l'Administració basada únicament en la confrontació— comença a ser un element fonamental. Això es reflecteix, en un pla formal, en la conformació d'espais i processos formals i institucionals de participació; però també en l'establiment, en un pla més informal, de relacions d'interacció directa entre l'Administració i els principals grups i col·lectius que treballen en l'àmbit de la gestió de l'aigua.

«Els moviments socials cada cop van tenint més canals de recepció de queixes i de demandes de pressions de diferents tipus. Són dues coses compatibles. Un procés de participació institucional no és per donar resposta a una demanda concreta, sinó per canalitzar el debat sobre un determinat tema, i ha de ser quelcom que afecti la manera de treballar de l'Administració. Això no substitueix que la gent s'adreci a l'Administració per fer reivindicacions. A través de quins canals? Els canals que sempre s'han utilitzat: demanar reunions, etc. L'Administració ha d'acceptar que li diguin que no ho està fent bé i ha de treballar d'una altra manera.» (Joaquim Brugué, DGPC)

«Fem servir les mateixes vies que utilitzàvem abans, però potser d'una altra manera. Abans, cap administració no es va brindar a parlar amb cap col·lectiu ambientalista. Ha canviat molt. Abans no tenies interlocutors, havies d'utilitzar altres vies. Ara sí que els interlocutors són receptius i pots parlar amb qui t'interessa.» (Susanna Abella, PDE)

Juntament amb els canals de participació, apareixen a l'Administració altres vies de canalització de demandes concretes. Com ja s'ha comentat anteriorment, els canals institucionals i formals de participació no neixen amb la voluntat de donar resposta a demandes específiques ni de solucionar conflictes concrets. Tot i això, quan existeix una demanda concreta o

sorgeix un problema sobre un tema específic, l'Administració obre, de manera reactiva, altres vies per canalitzar aquestes demandes.

Així, per exemple, des de l'Administració s'ha començat a fomentar la creació de taules de concertació per facilitar l'intercanvi d'informació i comunicació al voltant de temes concrets. En el cas de l'ACA, quan es detecta un conflicte vinculat a l'aigua l'Administració es posa en contacte amb l'organització que s'està mobilitzant amb l'objectiu d'esclarir la informació i facilitar que aquesta flueixi. Un cop fet això, s'organitzen reunions amb les àrees tècniques pertinents i els col·lectius socials implicats en el conflicte per tal de conciliar postures. Segons els responsables de l'ACA, gràcies a això es guanya confiança i transparència. Aquesta nova forma de relació amb la societat civil, que combina estratègies proactives de participació amb mecanismes més reactius de negociació, ha servit per a normalitzar relacions amb moltes entitats del moviment ambientalista.

«Es tracta de formalitzar canals de debat, informació..., i convèncer els tècnics que poden intervenir en aquesta negociació i en aquest debat. Això genera confiança i disminueix la tensió. Es va trobar el camí. Ja se senten tècnics de la casa que van dient que això caldria passar-ho per consulta, trucar a tal entitat, per exemple.» (Munsa Niso, ACA)

En aquest context de creació de sinergies i de més interlocució, els principals grups que treballen en l'àmbit de l'aigua són reconeguts i interpel·lats a col·laborar amb l'Administració, al marge dels conflictes oberts. En aquest sentit, experiències concretes com el projecte de l'Observatori de la Muga —en el marc d'un conveni de col·laboració entre l'ACA i la IAEDEN—, la col·laboració en la planificació de l'espai fluvial de la Muga —en el qual la IAEDEN fa tasques d'assessorament i seguiment del procés d'elaboració— o el paper de la XNCA —que col·labora amb l'Agència en el seguiment dels processos de participació de la DMA— posen de manifest la intensificació d'aquestes relacions. Un altre exemple són els convenis de col·laboració entre l'Administració i la FNCA, que assessora des d'un punt de vista tècnic, però que, a la vegada, està en molt bona sintonia amb el moviment ambientalista.

Així doncs, el reconeixement dels principals grups, la major receptivitat a rebre demandes dels col·lectius i la intensificació de les relacions —ja sigui a través de canals formals o a través de mecanismes d'interacció no formalitzats— són elements que, sens dubte, caracteritzen un nou escenari pel que fa la participació en l'àmbit de la gestió de l'aigua a Catalunya.

### 3. IMPACTES DELS CANALS INSTITUCIONALS EN ELS MOVIMENTS SOCIALS

En l'àmbit de la gestió de l'aigua, les demandes del moviment ambientalista van encaminades a fomentar la intervenció de les institucions per a la resolució dels problemes ambientals que afecten l'aigua i promouen una major capacitat d'aquestes per regular i controlar els problemes. La interlocució amb les administracions en aquest àmbit no és percebuda com un factor que resti legitimitat al moviment, sinó com una via que aporta als seus col·lectius contactes, reconeixement, informació i aprenentatge.

Tanmateix, com ja s'apuntava des d'un punt de vista conceptual en capítols anteriors, el nou context d'obertura de canals institucionals de participació i el major grau d'interlocució amb l'Administració genera una sèrie d'impactes en els moviments socials.

La institucionalització d'aquests col·lectius pot portar-los a defensar interessos particulars o a dependre econòmicament de les administracions, com també a disminuir la radicalitat de les seves demandes. Aquests riscos són presents al debat al voltant de quin ha de ser el paper d'aquests col·lectius, un debat que també s'està donant a l'interior de les mateixes organitzacions.

Així, juntament amb les oportunitats d'accés i incidència en les polítiques que aporten els nous canals institucionals de participació, es percep el risc que l'enfortiment que impliquen la negociació i el diàleg per als moviments socials sigui només a curt termini, i que a la llarga es tradueixi en una pèrdua d'identitat i de capacitat de mobilització. Quan hi ha participació, sembla més difícil ser crític. Aquests grups es plantegen la necessitat de mantenir la tensió entre la col·laboració amb les administracions i la protesta i, més enllà dels canals institucionals de participació, mantenir les seves pròpies formes d'acció col·lectiva (de participació ciutadana) al marge dels canals que ha obert l'Administració.

Es posa de manifest, doncs, tant entre els membres dels col·lectius ambientalistes com entre els membres de l'Administració, la necessitat de compatibilitzar la interlocució amb l'Administració a través dels canals institucionals amb els actes de protesta.

Des del moviment ambientalista es planteja la necessitat i el repte de fer-ho per diferents motius. D'entrada, perquè hi ha una distància molt gran entre dos tipus de demandes que es fan des dels col·lectius ambientalistes. D'una banda, les demandes a mitjà termini, que es poden vehicular a través dels nous canals institucionals de participació —uns canals que fins i tot podrien ser útils per fer arribar a l'Administració discursos sobre els models de gestió, molt difícils de fer arribar a l'Administració per altres vies. D'al-

tra banda, però, juntament amb les demandes a mitjà termini i de model de gestió, els col·lectius ambientalistes tenen demandes concretes sobre actuacions concretes i a curt termini, actuacions que ja s'han aprovat o actuacions que s'estan implementant. Aquestes darreres demandes difícilment encaixen en els nous canals institucionals de participació que pretenen planificar el futur. Tot i això, aquestes demandes més específiques es poden manifestar a través d'altres vies pròpies dels moviments socials.

Un segon motiu és el fet que els canals institucionals tenen límits, i els límits els marca qui ocupa el poder. A més de les restriccions que això comporta a l'hora de definir els debats des de la societat civil, el lideratge per part de l'Administració és un lideratge inestable, perquè les condicions poden variar amb un canvi de govern. Sense anar tan lluny, pot passar que, un cop oberts els processos participatius, la participació no tingui continuïtat o es limiti a consells consultius de caràcter rígid. La protesta, ja sigui en el seguiment de les actuacions i/o davant l'actitud de l'Administració, és un mecanisme de participació no institucional que té sentit que segueixi vigent en aquest context.

No es pot oblidar, tampoc, que les formes d'activisme tradicionals dels moviments socials són aquelles a través de les quals es configura el mateix moviment. Les estratègies de mobilització no convencionals són un dels elements que caracteritzen un moviment social i és el que molt sovint els permet aconseguir la implicació i la mobilització dels diferents grups i persones que el conformen. En altres paraules, deixar d'utilitzar determinades estratègies no convencionals de mobilització pot posar en dubte la naturalesa mateixa d'un moviment social.

«Els mitjans no convencionals utilitzats pels moviments socials romandran i són vigents perquè són part de la identificació d'un moviment. El contagi ve més per aquestes vies que per les altres, però això no farà disminuir les altres. Els mitjans no convencionals són més pròxims, més intuïtius i, a més, no els utilitza el poder. El que passa és que s'incentiven quan no hi ha els primers.» (Abel La Calle, FNCA)

L'acció col·lectiva és l'eina de què disposen els moviments socials per mobilitzar i aconseguir el recolzament de la gent, i es fa servir per a transmetre les seves demandes. Crear sentiment d'identitat i solidaritat entre els membres, generar simbolisme, convèncer-los de la seva força i desafiar i pressionar les autoritats són elements clau per a l'èxit dels moviments socials. En aquest sentit, es pot apuntar que deixar de banda aquestes vies és córrer el risc de perdre el caràcter mobilitzador de moviment i confor-



mar-se a ser grups que defensen els seus interessos davant l'Administració, però que es desvinculen de la resta de la ciutadania.

Malgrat tot, els moviments socials utilitzen els canals i els mecanismes disponibles i prioritzen els que els són més útils per fer arribar les seves demandes. És lògic, doncs, que en una situació en què les vies institucionals i formals semblen eficaces per traslladar les demandes, les vies no convencionals pròpies dels moviments socials es deixin d'emprar amb la mateixa intensitat. I, a la inversa, quan no existeixen els canals institucionals de participació o quan aquests són percebuts, per part dels moviments socials, com canals manipulats o poc eficients per traslladar les seves demandes, aleshores creix l'ús de les vies no convencionals de reivindicació en detriment de l'ús dels canals institucionals, en el supòsit que existeixin.

Els recursos del moviment ambientalista són limitats. L'aparició de diferents formes i nivells de participació —en l'àmbit institucional o en l'àmbit informal al marge de les institucions— pot generar cansament i desgast als membres del moviment, que no poden ser a tot arreu. La capacitat dels col·lectius ambientalistes per participar en processos és limitada. Les entitats són petites, escasses, sovint treballen qüestions diverses (no tan sols la gestió de l'aigua) i els seus recursos són limitats a l'hora de participar. Aquest fet desgasta el moviment o, si més no, en provoca la desviació d'energies cap als canals institucionals o les formes més directes d'incidència a les administracions, quan aquestes són receptives.

Si afegim a això la necessitat de mantenir activa la dimensió de contacte amb la ciutadania a través de la mobilització ciutadana i la necessitat de mantenir la protesta davant determinades accions de l'Administració, aleshores el desgast s'accentua encara més.

«La participació fa que hi hagi molta pressió sobre determinats col·lectius que molts cops no tenen capacitat per ser a tot arreu o recursos per analitzar tots els documents, per reaccionar...» (Joaquim Brugué, DGPC)

En aquest sentit, des de l'Administració es comencen a plantejar possibles formes de finançament dels moviments socials per facilitar-los la participació en processos i òrgans o elaborar informes independents de l'Administració.

«Des de la institució no dic que amb aquest procés vostè no ha de fer res més —la gent s'ha de poder manifestar igualment—, sinó que incorpore una nova manera de fer que té que a veure amb una nova sensibilitat i amb un

nou moment. Un no va en detriment de l'altre. Administració i societat civil també haurien d'entendre que són dos estadis diferents i no en competència.» (Joaquim Brugué, DGPC)

«El posicionament del moviment social no ha d'evolucionar per res —bé, potser en el to i l'aproximació—, però, si considera que s'ha de defensar un punt de vista, ho seguirà fent. De fet, [en els processos iniciats en l'àmbit de les conques internes] no s'ha aturat en les denúncies; senyal que el paper de denúncia se segueix mantenint.» (Xavier Carbonell, ARC Mediación Ambiental)

Per acabar, també és interessant remarcar que l'obertura d'aquests canals institucionals suposa la creació d'espais de trobada i de coneixença entre entitats i col·lectius. Això facilita el contacte i la trobada de punts d'opinió i demandes comunes. Des d'aquesta lògica, doncs, el mateix canal institucional de participació alimenta altres formes de participació no institucional en la mesura que possibilita l'ampliació i la densificació de les relacions de la xarxa d'actors que configuren el moviment ambientalista.

«A partir del procés es podran fer aflorar conflictes. El contacte i el procés multipliquen la nostra capacitat de mobilització.» (Daniel Barbé, XNCA)

#### **4. LA IMPORTÀNCIA DE L'ESCALA**

L'escala supramunicipal que caracteritza els processos i els òrgans de participació en l'àmbit de la gestió de l'aigua és un element rellevant. Els conflictes i les mobilitzacions al voltant dels recursos hídrics tenen una lògica supralocal, ja que incorporen la dimensió de conca. D'altra banda, a Catalunya, com en la majoria de països, hi ha una manca d'experiències de participació institucional al marge de l'Administració local. En conseqüència, les experiències que s'estan duent a terme en l'àmbit de la gestió de l'aigua a Catalunya són pioneres.

Aquesta escala presenta força peculiaritats a l'hora de plantejar processos de participació i implica dificultats de tipus operatiu. Com fer la difusió a tota la societat civil? Com arribar als petits grups locals no tan vinculats directament a les problemàtiques de l'aigua? Com anar més enllà dels grups clarament identificats? Tots aquests aspectes presenten complicacions quan la participació supera l'escala local i se situa en l'àmbit d'una conca hídrica.

D'altra banda, els processos i els òrgans estables en l'àmbit de conca impliquen sessions de participació en territoris grans, fet que suposa que els participants sovint s'hagin de desplaçar grans distàncies per poder participar. Això es tradueix a destinar encara més recursos econòmics i més temps per poder assistir a les sessions. Malgrat tot, el fet de tractar-se de conques hídriques manté un element identitari comú: el riu. En aquest sentit, l'escala territorial és un factor positiu que facilita la participació, perquè suposa un element que fa de vincle d'unió entre interessos.

«En el tema de l'aigua hi ha un element que ho facilita. L'aigua és un element molt identitari. La Muga és un nexe d'unió per a la gent de la comarca. Hi ha una estima i interès afectiu. El riu és un element capaç de crear sinergies entre tots els usuaris. L'aigua, a banda de veure's com un recurs productiu, també crea uns vincles afectius molt forts: en el medi natural, en el paisatge... I el problema de la qualitat de l'aigua és un problema que afecta a tothom. Més aviat uneixen interessos.» (Anna Ribas, UdG)

De fet, els grups i els col·lectius ambientalistes sovint prenen també escales territorials supralocals. Això fa pensar que aquests col·lectius encaixen bé en aquesta escala que incorpora una lògica de conca.

Per contra, en aquest context es fa molt difícil implicar petits grups locals i la ciutadania en general. Per a aquests sectors més desvinculats de la problemàtica de l'aigua, el fet d'utilitzar una escala supralocal dificulta la participació, perquè causa que no sentin el problema tan proper, i això els desmotive. En aquests casos, sens dubte, com més proper —i, per tant, més local— és l'àmbit de participació, més fàcil és mobilitzar aquests grups de població.

«Com busquem que la gent que té criteri però no té consciència de conca es pugui anar enganxant a una estructura d'aigua? Primer cal crear espais de confiança en àmbits més petits, perdre desconfiança i distància i pensar que és el teu problema. Han de perdre la desconfiança, la distància. Han d'anar creixent, des d'àmbits més petits, i han d'anar passant a perspectives més globals.» (Muntsa Niso, ACA)

D'altra banda, des del punt de vista dels continguts substantius del procés participatiu i l'eficàcia d'aquest procés, la divisió territorial que s'utilitza per definir les unitats de conca és l'adequada. Aquesta divisió s'ajusta als objectius que es plantegen els processos, ja que permet abordar el problema de manera integral amb una escala apropiada a la seva naturalesa. L'escala territorial dels processos va lligada al que es persegueix com a objectiu:

«Si es planteja per mobilitzar a tothom, sí que hem d'anar a una escala molt més concreta. Per exemple, si es planteja que aquests processos serveixin als tècnics de l'Agència per a conèixer tram per tram les problemàtiques, llavors necessites gent de tots els trams. A nosaltres ens interessa la part dels discursos, fer una identificació qualitativa. No buscava fer el llistat de les depuradores que falten, sinó un treball qualitatiu. Si haguéssim volgut mobilitzar totes les petites associacions de cada municipi, el disseny havia de ser un altre. Si volguéssim precisió informativa o mobilitzar tot el territori, hauríem de canviar d'escala, però no és el cas.» (Xavier Carbonell, ARC Mediación Ambiental)

El darrer element que volem destacar en relació amb l'escala del procés participatiu és que, si bé aquesta s'adequa a la realitat de molts col·lectius del moviment ambientalista i, al mateix temps, a la naturalesa substantiva del problema, no s'adequa en absolut a la divisió territorial de l'Administració.

No hi ha cap administració que s'ajusti a la unitat de conca, cosa que provoca un allunyament entre la ciutadania i l'Administració —un allunyament que també es produeix sobre el mateix procés participatiu.

L'ACA —la Generalitat— és percebuda com una administració llunyana a la ciutadania. Els ajuntaments, per la seva banda, que representen l'Administració més propera, no fan el paper d'administració promotora del procés participatiu, sinó que són un actor més en el procés, amb la qual cosa no poden actuar com a administració de referència vers el ciutadà. La manca d'una administració propera en l'àmbit de conca dificulta l'èxit del procés, atès que, d'una banda, es fa difícil apropar el procés a les especificitats del territori, i, de l'altra, es dificulta l'operativitat tant del procés participatiu com de la implementació dels resultats d'aquest procés.

## **5. FORTALESES I DEBILITATS DELS MODELS PARTICIPATIUS EN LA GESTIÓ DE L'AIGUA**

En els capítols anteriors s'han analitzat tres casos diferents, per a cadascun dels quals s'ha fet una primera identificació dels punts forts i els punts febles que es donen entre els canals institucionals de participació i el moviment ambientalista en l'àmbit de la gestió de l'aigua.

En aquest apartat recopilarem els resultats dels tres casos estudiats i els integrarem mitjançant una anàlisi DAFO (debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats) a fi de sintetitzar els punts forts i febles dels canals institucionals de participació com a mecanismes per gestionar les demandes dels moviments socials.

Les debilitats i les forteses tenen a veure amb l'anàlisi que fem de la situació actual, mentre que amb les amenaces i les oportunitats pretenem plantejar una visió més estratègica i preveure tendències i escenaris de futur que, tot i que potser no s'esdevindran, resulten interessants pel fet que són probables.

| <b>Fortaleses</b>   | <b>Debilitats</b>  |
|---|--|
| — Voluntat de l'Administració (recursos destinats / creació de l'àrea específica de participació i concertació dins l'ACA)  | — Desconfiança mútua entre l'Administració i el moviment social.   |
| — Grau d'obertura a tots els actors vinculats al riu  | — Qüestionament de la utilitat final del procés per part del moviment social   |
| — Alt grau de reconeixement i implicació del moviment ambientalista en els processos i els òrgans de participació   | — Limitacions en els resultats i la incidència real sobre la presa de decisions: decisions no vinculants   |
| — Condicions de diàleg i reconeixement mutu. Reconeixement d'una situació d'aprenentatge mutu   | — Característiques de l'Administració mateixa que topen amb els models participatius: rigidesa, descoordinació, gestió sectorialitzada, distribució competencial, inèrcies de funcionament, gestió centralitzada i allunyada del territori, etcètera |
| — Interlocució entre l'Administració i el moviment ambientalista en el pla més formal i en el pla més informal. Millora de les relacions entre ambdues parts i obertura de canals de comunicació que abans no hi eren | — Falta de planificació i pressió del calendari  |
| — Es fa front a les pressions dels grups d'interès  | — Falta d'experiència  |
| — Transparència dels processos de decisió   | — Falta de recursos tant a l'Administració com al moviment social  |
| — L'Administració i el moviment ambientalista comparteixen els objectius de la DMA. Marc de referència clar i acceptat.   | — Limitacions per fer arribar la participació a la ciutadania més enllà dels principals col·lectius ambientalistes.  |
| — Processos que no es fan sobre conflictes oberts   | — No-recurrència de condicions d'equitat / igualtat entre el moviment ambientalista i els grups d'interès.   |
| — Apropament de la gestió al territori  | — Cultura participativa només en àmbits reduïts de les institucions.   |
| — Enfocament de la gestió de l'aigua des d'una visió integrada  | — Forta pressió sobre els col·lectius ambientalistes.  |
|   | — Processos lents que topen amb el ritme i el temps del moviment social. Urgència de les qüestions ambientals.   |

| <b>Fortaleses</b>   | <b>Debilitats</b>   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— Els col·lectius ambientalistes disposen d'una eina més per fer pressió, fer arribar propostes i accelerar processos</li> <li>— Esforç per comunicar i implicar els actors vinculats al riu</li> <li>— Possibilitat per als agents de ser escoltats i de conèixer allò que els altres actors pensen</li> <li>— Flexibilitat</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dependència de les decisions finals d'institucions no compromeses amb els espais de participació</li> <li>— Manteniment de canals bilaterals poc transparents amb els grups d'interès</li> </ul>   |
| <b>Oportunitats</b>   | <b>Amenaces</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— Continuitat dels processos participatius a través de consells de conca, comissions, etc.</li> <li>— Possibilitat de dotar la participació d'un caràcter estable</li> <li>— Donar transparència a la gestió</li> <li>— Llimar les desconfiances</li> <li>— Normalitzar les relacions entre l'Administració i els moviments socials</li> <li>— Reconeixement dels col·lectius i dels moviments socials com a interlocutors</li> <li>— Apropament de la gestió a tot el territori. Gestió des del territori</li> <li>— Extensió del model de participació en l'àmbit de totes les conques</li> <li>— Compatibilitat dels canals institucionals i no institucionals de participació ciutadana</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Risc de corporativització / institucionalització del moviment social.</li> <li>— Participació limitada als grups reconeguts i no a la ciutadania en general. Perill de deixar altres sectors socials al marge.</li> <li>— Perill de pèrdua de les dinàmiques aconseguides amb els processos participatius un cop aquests finalitzen.</li> <li>— No-adaptació a la realitat canviant dels moviments i dels col·lectius ciutadans.</li> <li>— Risc de caure en la repetició d'estructures rígides i altament jerarquitzades (consells consultius).</li> <li>— Risc d'esgotament del moviment social: falta de recursos, no-visualització dels resultats, etc.</li> <li>— Desgast del moviment social per saturació i manca de qualitat dels processos.</li> <li>— Reproducció d'un model no adaptat a les necessitats concretes de cada territori.</li> <li>— Repetició d'un model de participació simbòlica sense concretar el destí dels resultats.</li> </ul> |

Font: elaboració pròpia.

## 5.1. Fortaleses

La voluntat de l'Administració per obrir processos de participació és un element que destaquen tant la mateixa Administració com els col·lectius del moviment ambientalista. Tant en el cas dels processos participatius iniciats per l'ACA com el cas de la CSTE s'han destinat molts recursos —encara que, com veurem més endavant, potser no els suficients— per generar processos i espais oberts a la participació ciutadana de tots els actors vinculats a la gestió de l'aigua.

La creació de l'àrea de participació i concertació de l'ACA és un exemple d'aquesta voluntat. A l'inici d'aquest capítol s'apuntava que s'està evolucionant cap a un nou context de participació produït per la conjunció de diferents elements. L'existència de la DMA i l'imperatiu legal que aquesta suposa n'és evidentment un, però, juntament amb aquest, hi ha una aposta clara per la participació per part de la mateixa Administració.

El sorgiment de canals sincers s'està traduint en la creació d'espais i processos amb un alt grau d'obertura, fet que permet l'accés a aquells actors que tradicionalment havien quedat al marge en l'elaboració de les polítiques de gestió de l'aigua. És més, des de les administracions que han engegat els processos s'ha fet un esforç per comunicar i implicar tots els actors vinculats al riu, sobretot les entitats i els col·lectius més emblemàtics de les zones on s'han iniciat els processos.

Des del moviment ambientalista es coincideix a valorar molt positivament aquests nous canals com a oportunitats perquè les seves demandes siguin escoltades i considerades en el disseny de les polítiques de gestió de l'aigua. Així doncs, hi ha un reconeixement d'aquests canals com a mecanismes per donar resposta a les demandes de diàleg. Malgrat algunes reticències que ja s'han comentat, la implicació del moviment ambientalista en els òrgans i els processos de participació està sent molt rellevant.

Aquesta implicació es dona en un context en què hi ha un diàleg fluid entre ambdues parts. Des de les institucions es comença a reconèixer aquests grups com a interlocutors necessaris, i des del moviment social s'acosten posicions amb l'Administració. En aquest sentit, la interlocució entre l'Administració i el moviment social té lloc tant en el pla més formal —que constitueixen els canals institucionals de participació— com en un pla més informal, tot millorant les relacions entre tots dos actors. Tanmateix, uns i altres reconeixen que falta molta maduresa, que encara tenen molt per aprendre i que la participació no és una fórmula feta, sinó quelcom que es construeix i que requereix un procés d'aprenentatge mutu.

Els diferents agents tenen la possibilitat de ser escoltats i conèixer allò que els altres actors pensen. Els col·lectius ambientalistes disposen, a través d'aquests nous canals, d'una eina més per fer pressió, fer arribar propostes i accelerar processos. Tot apunta que aquests nous canals han de ser útils per fer front als grups d'interès que tradicionalment han influït fortament, i amb exclusivitat, en la manera de gestionar les conques hídriques. A través de la transparència que aporten aquests nous canals oberts, es pot visualitzar com es prenen les decisions.

Un element clau que, sens dubte, ha facilitat enormement que el moviment ambientalista estigui trobant el seu lloc en el marc dels canals de participació institucionals és el paraigua que representa la DMA.

Aquests grups i aquestes entitats concorden amb els objectius que fixa aquesta normativa comunitària, entre ells la necessitat d'obrir la participació a la ciutadania. D'aquesta manera, Administració i moviments socials comparteixen els objectius de la DMA, que estableix un marc de referència clar dins el qual totes dues parts se senten còmodes. Els objectius de la DMA ofereixen un espai de consens que facilita que l'Administració i el moviment social tinguin un punt de trobada en el marc d'aquests canals institucionals de participació. Els altres actors, que no veuen amb tan bons ulls aquesta Directiva, són els que se senten més incòmodes en aquests espais.

El fet que estiguem parlant de processos que no es fan sobre conflictes oberts —tot i les observacions d'apartats anteriors al voltant d'aquesta qüestió— és un altre element que afavoreix la concordança.

D'altra banda, inicialment els processos es plantegen amb la voluntat de fer un enfocament integrat de la problemàtica sobre la gestió de l'aigua, cosa que concorda amb la visió dels col·lectius i els moviments ambientalistes. També suposen, en certa manera, l'apropament de la gestió de l'aigua al territori. En el cas de la CSTE, aquests dos últims punts són més evidents, mentre que, en els casos de les conques internes, caldrà veure fins a quin punt els resultats dels processos s'incorporen als plans de conca i quines són les capacitats dels consells de conca com a nous òrgans de gestió des del territori des de la proximitat.

El darrer punt fort que volem destacar dels processos participatius institucionals és que mostren, malgrat les limitacions temporals que apuntarem en el punt següent, exemples de flexibilitat. És el cas, per exemple, de les sessions de cabals en el procés participatiu del Ter superior, que han continuat un cop tancat el procés perquè s'ha vist que calia un debat més profund. També és el cas de la CSTE, que, tot i estar integrada formalment per una sèrie de representants escollits per l'Administració, a la pràctica és flexible a l'entrada de nous grups que hi vulguin participar.



## 5.2. Debilitats

Entre els punts febles que es donen actualment en la relació entre canals institucionals de participació i el moviment ambientalista en l'àmbit de la gestió de l'aigua, el primer que cal detectar és que hi ha una desconfiança mútua entre els col·lectius ciutadans i l'Administració.

Aquest no és un fenomen específic d'aquest àmbit temàtic, sinó que respon a una desafecció força generalitzada de la societat civil catalana vers la classe política en general i vers l'Administració en particular. Aquest i altres elements han generat diverses reticències en el conjunt de la societat davant processos engegats per l'Administració.

«Hi havia, en origen, falta de connexió i desconfiança general vers l'Administració pública, no solament amb l'ACA, i també una percepció entre la majoria d'entitats d'impermeabilitat en l'accés a la informació i també de vegades fins i tot de facilitació.» (Muntsa Niso, ACA)

Aquesta desconfiança s'explica, en bona mesura, per l'opacitat i la manca de diàleg que s'han mostrat tradicionalment quant a la gestió de l'aigua. Al mateix temps, existeix la sensació dins el moviment ambientalista que ja s'ha debatut molt sobre aquests temes i que el debat no ha fructificat.

D'altra banda, davant processos d'iniciativa de l'Administració, com és el cas de l'Alt Ter, part d'aquesta desconfiança prové de la sensació que aquesta participació arriba tard i perquè ho determina la DMA. La reacció per part del moviment ambientalista, doncs, va bastant en la línia de pensar que se'ls va a buscar en el moment que cal actuar, quan fins ara ningú no els ha escoltat. Una altra constant en el discurs del moviment fa referència a la mala qualitat dels processos de participació en altres àmbits, que es fan com un tràmit i no són útils realment.

Tot i això, l'esmentada desconfiança en el procés participatiu és un factor que no ha impedit la implicació dels col·lectius ambientalistes en els processos i els òrgans de participació. Igualment, és interessant ressaltar que aquesta desconfiança, que inicialment es tradueix en el qüestionament dels processos participatius, s'ha anat superant a mesura que avançava l'experiència participativa. En tots els casos han aparegut reticències considerables en un moment inicial i, posteriorment, s'ha anat avançant cap a una major acceptació i implicació de la participació institucional. Tanmateix, aquesta acceptació progressiva no està exempta d'una visió crítica.

Així, malgrat que el moviment ambientalista reconeix el procés participatiu, també qüestiona la utilitat final del procés i sorgeixen molts dubtes sobre la incidència real dels resultats en la presa de decisions.

Certament, els processos que s'estan duent a terme són una resposta a la demanda de diàleg. Ara bé, encara és d'hora per avaluar si aquests canals institucionals de participació són una resposta eficaça a les demandes substantives del moviment ambientalista. Una eficàcia que, d'altra banda, caldrà valorar des de dos punts de vista: en primer lloc, caldrà avaluar en quin grau els canals institucionals de participació han permès als moviments socials incidir en les polítiques públiques; però, en segon lloc, caldrà analitzar en quin grau els moviments socials accepten els canals institucionals de participació fins i tot quan els resultats del procés no responen a les seves expectatives en termes substantius. És a dir, en quin grau els canals institucionals de participació aconseguen situar el discurs dels moviments socials en un context de múltiples actors amb múltiples discursos, de tal manera que tots els actors reconeixen els discursos de la resta i accepten un resultat final del procés participatiu que no respon al cent per cent a les seves demandes inicials.

En aquest sentit, els models de participació institucional que s'han seguit en els casos analitzats són eficaços per incentivar la participació, però no per aconseguir els resultats de planificació que es persegueixen. Els resultats substantius que es van obtenint han de superar impediments importants, i això en dificulta la implementació. Moltes de les limitacions en els resultats i la incidència real sobre la presa de decisions tenen a veure amb les característiques de la mateixa Administració, que topen amb els models participatius que aborden problemes ambientals.

«L'Administració mateixa està construïda amb una lògica molt tecnocràtica i vertical i, per tant, poc donada al diàleg, ja no només amb els de fora, sinó internament.» (Joaquim Brugué, DGPC)

En les experiències dutes a terme, es posa de manifest la descoordinació i la falta de col·laboració entre els diferents nivells de l'Administració i entre diferents departaments d'una mateixa administració, fets que entorpeixen l'aplicació de les mesures i que s'escapen de les competències específiques de les administracions impulsores dels espais de participació.

«Si l'ACA és incapaç de mobilitzar els altres departaments, hi haurà un descens. La ciutadania percep una administració única. Hauria d'haver-hi una responsabilitat directa, encara que sigui per part d'uns altres departaments i

administracions. Això és el que pot quedar més flux, el que es pot esvaïr una mica.» (Xavier Carbonell, ARC Mediación Ambiental)

Els moviments tenen una visió transversal i integrada dels problema de l'aigua i fan reivindicacions que afecten àmbits diversos. Això contrasta amb els espais institucionals de participació, en els quals el marge d'actuació per part de l'Administració impulsora de la participació es redueix estrictament a la gestió de l'aigua, sense poder incidir en aspectes com el model agrícola, el planejament territorial, etcètera.

Sovint, en l'ús de canals institucionals de participació apareix aquesta divergència entre els interessos de la ciutadania i l'estructura o el plantejament del procés que fa l'Administració. En el cas de la gestió de les conques hídriques, una de les qüestions que ha discutit més el moviment ambientalista és que mentre des de l'ACA es plantegen programes per assolir objectius de qualitat per a l'any 2015, des d'altres departaments s'impulsen algunes actuacions que hi entren clarament en contradicció i, malgrat això, el procés participatiu es manté al marge d'aquestes actuacions i no ofereix espai per discutir-les.

Altrament, com apuntàvem més amunt, dins l'Administració i la classe política trobem diferents graus de voluntat en la potenciació de la participació. Hi ha la percepció que la cultura participativa encara es dona només en àmbits molt reduïts de les institucions, tant tècnicament com políticament. Dins les mateixes administracions que potencien els processos, s'hi troben també ambivalències. Així, dins l'ACA hi ha sectors que veuen els processos de participació amb cert recel i consideren que els canals institucionals de participació són una via equivocada.

«Hi ha dues ACA: l'activa, pro directiva, que és un grup petitet —i l'ACA és enorme—, i també hi ha sectors per als quals la DMA és un enemic. Cada cop es visualitzen més aquests dos sectors. S'està fent una tasca pedagògica molt important dins l'ACA, però encara hi ha un sector que utilitza tots els estratagemes possibles per saltar-se la DMA. Sembla que estiguin pels sectors econòmics, en comptes d'estar per l'aigua. Això es visualitza cada cop més i pot dificultar la posada en pràctica d'alguns projectes. Un director no pot estar darrere la feina de totes les persones. Hi haurà gent que anirà per un camí, però d'altres que aniran per un altre.» (Josep Grau, AEMS-Rius amb vida)

En l'àmbit de la manca de compromís de l'Administració amb els processos participatius, cal diferenciar l'esfera política de l'esfera tècnica, encara que en tots dos casos trobem sectors favorables i sectors contraris.

Entre els polítics, hi ha els directament compromesos amb la participació, d'una banda —que sovint són els impulsors dels canals institucionals de participació—, i els reticents a acceptar els canals i els resultats d'aquests. Els segons mostren una forta preocupació tant pel fet que els resultats de participació no s'ajustin a les directrius del seu programa polític com per la lentitud en la presa de decisions que suposa impulsar un procés participatiu. Els polítics han de mostrar resultats cada quatre anys, i la participació es veu com un factor d'alentiment en aquest sentit. Aquesta visió a curt termini té un mal encaix en les dinàmiques participatives i en els aspectes ambientals, que habitualment tenen una lògica de llarg termini.

Entre el personal tècnic, en canvi, hi ha persones que veuen en la participació una oportunitat per millorar la seva feina i obtenir un coneixement més directe i més proper del territori. Però molts tècnics de l'Administració perceben la participació com una invasió de competències per part d'uns col·lectius i ciutadans que, des del seu punt de vista, no tenen prou experiència en la matèria. Sovint, a molts tècnics els costa reconèixer el coneixement popular del territori i les millores que es poden obtenir en els plans de conca si es busca el consens dels diferents agents socials i, en canvi, veuen la participació com quelcom que posa en dubte la seva capacitat tècnica per donar resposta als problemes de la gestió de l'aigua.

Algunes de les contradiccions que es posen de manifest quan s'obren processos de participació i que limiten tant l'èxit dels processos com el seu encaix en les demandes dels moviments socials es resumeixen en la taula següent.

**Taula 7.** Característiques de l'Administració que topen amb les necessitats dels moviments socials en el context dels processos institucionals de participació

| <b>Característiques de l'Administració actual</b>   | <b>Necessitats del model participatiu</b>            |
|---|--|
| Rigidesa  | Flexibilitat dels moviments                          |
| Lentitud administrativa                             | Ritme dels moviments (urgència de solucions)         |
| Distribució competencial                            | Visió transversal per part del moviment social       |
| Processos centrats en polítiques i plans            | Discursos centrats en marcs cognitius i simbòlics    |
| Descoordinació entre administracions i institucions | Necessitat d'afrontar el problema de manera integral |
| Gestió centralitzada                                | Gestió des del territori                             |

Font: elaboració pròpia.

Més enllà de les característiques de l'Administració, els processos participatius en l'àmbit de la gestió de l'aigua topen amb un problema més generalitzat quant a la incapacitat d'abordar a fons les problemàtiques ambientals.

Són processos que sovint tracten els temes d'una manera superficial i sectorialitzada, intentant abordar accions molt concretes, però sense entrar en els debats a fons. Aquest tipus de debat sobre accions concretes per ser recollides en els plans de gestió de conques evita un debat més genèric sobre el model de gestió de l'aigua. En altres paraules, es posa a participació la política pública (el pla de conca), però no es posa a debat el model o el marc cognitiu i simbòlic al qual respon aquesta política pública. S'assumeix que cal un pla de conca que respongui a un model de gestió predefinit i a uns objectius prefixats per la DMA.

En aquest sentit, també hi ha una forta contradicció entre els plantejaments del moviment ambientalista —que discuteixen el model de gestió de l'aigua vinculat a aspectes com el model de desenvolupament econòmic, social o urbanístic— i els canals institucionals de participació —que situen el debat en l'àmbit d'un pla de conca, enfocat des de la gestió de l'aigua i sense poder discutir ni els objectius ni el model econòmic, social i territorial en el qual s'ha d'encaixar el pla de conca en qüestió.

De nou, institució i moviment social situen la seva aproximació al debat en nivells molt diferents, cosa que dificulta l'entesa entre ambdues parts i la canalització de les demandes del moviment social a través d'aquests mecanismes institucionals de participació ciutadana.

«Dins el procés no t'adones d'aquest problema. Fa falta una maduració per discernir quins són els problemes clarament. En el cas ambiental, no estem acostumats a preguntar-nos quin és el problema de fons, i intentem reduir els impactes sense que això serveixi per a solucionar realment el problema. Les decisions ambientals requereixen respostes globals. Són decisions de govern que escapen de les conselleries. Cal una maduració política i social sobre aquesta qüestió.» (Abel La Calle, FNCA)

D'altra banda, l'existència de la DMA —que estableix uns objectius comuns i fa que l'Administració iniciï aquests processos—, cosa que apuntàvem abans com una fortalesa, té també les seves contrapartides. Entre alguns col·lectius hi ha la sensació que, en l'àmbit dels processos participatius de l'ACA, la pressió per complir el calendari de la DMA pot provocar un descens en la qualitat necessària.

«Amb DMA o sense, el territori és una olla a pressió, i s'han de crear uns ens que aglutinin els interessos. Però això requereix temps: no es pot passar de res a tot d'un dia per l'altre. El calendari de la DMA és un inconvenient; potser no ho farà fracassar, però sí que pot fer que no tingui l'èxit que tindria en un procés més pausat i més tranquil. Si el 2009 hem d'haver fet tota la participació, la farem amb un embut. I, després, potser es diu: «Ja ho hem fet. Anem pel tràmit següent». Si serveix per a crear ens, bé, però el 2009 és impossible que haguem fet tota la participació que cal.» (Anna Ribas, UdG)

«El problema és que es fa massa de pressa. S'ha solapat la participació amb la difusió i amb el diagnòstic tècnic, al mateix temps que estem començant la creació dels consells de conca, que encara no tenen forma jurídica.» (Daniel Barbé, XNCA)

«Hi ha una diferència entre el que es volia i el que està succeint. Si vols que la participació incideixi en el pla de gestió i validació de l'IMPRESS, cal habilitar un espai i tenir prou temps perquè sigui possible. Contrastant el que s'ha fet i els objectius, arribes a les conclusions següents: o bé que no se sap el que s'ha de fer (tots n'hem d'aprendre!) o bé que és fa ràpid perquè hi ha un calendari d'aplicació de la DMA, en què ja anem tard i anem a cobrir les exigències mínimes.» (Sigríd Muñiz, XNCA)

La falta de planificació, la pressió del calendari i la manca d'experiència són tres elements que s'enllacen i que expliquen parcialment alguns dèficits dels processos participatius i els òrgans que es plantegen. En el cas dels processos participatius hi ha una percepció generalitzada que no hi ha hagut el temps necessari per debatre amb prou profunditat els temes que calia.

D'altra banda, les experiències dutes a terme visualitzen que aquests canals generen molta pressió sobre els col·lectius ambientalistes. Es tracta de processos molt intensos (moltes reunions, molts desplaçaments) en els quals es requereix la participació d'uns col·lectius mancats de recursos (temps i diners), tal com ja apuntàvem anteriorment. Els col·lectius ambientalistes són cridats a participar, i se'n requereix una implicació que molts cops no poden assumir o que fan com bonament poden.

També apuntàvem anteriorment les limitacions que presenten els models de participació que s'han dut a terme per fer arribar la participació a la ciutadania més enllà dels principals col·lectius ambientalistes. Els processos i els òrgans es plantegen i estan oberts a la ciutadania i a tota mena d'organitzacions ciutadanes, però el seu disseny mostra que s'adrecen a la

societat civil organitzada i el nivell dels temes que es tracten limita la participació a grups molt específics d'aquest àmbit temàtic.

I, per acabar, en relació amb l'anàlisi de les debilitats, volem insistir en el fet que els canals institucionals de participació posats a la pràctica i el nou context d'interlocució no es mostren com a solució per garantir que es donin condicions d'equitat i igualtat en la participació entre els moviments ambientalista i els grups d'interès. D'una banda, hi ha la diferència en la disponibilitat de recursos manifesta en els canals institucionals de participació i, d'altra banda, hi ha el manteniment de vies d'incidència bilaterals poc transparents dels grups d'interès amb l'Administració —uns grups d'interès que, en alguns casos, es neguen a participar en els nous canals de participació per evitar legitimar-los.

### **5.3. Oportunitats**

En un camp innovador a Catalunya com és el de la participació en l'àmbit de la gestió de conques hídriques, resulta especialment interessant apuntar les tendències futures, tant pel que fa als punts forts com als punts febles, és a dir, les oportunitats i les amenaces que actualment es dibuixen en la relació entre els nous canals institucionals de participació i les dinàmiques del moviment ambientalista.

Pel que fa les oportunitats, el primer que cal destacar és que hi ha alguns factors que semblen garantir una continuïtat dels mecanismes engegats: en el cas de la CSTE, pel seu caràcter estable, i en el cas del procés participatiu —com el de l'Alt Ter—, pel plantejament per part de l'ACA de crear òrgans de participació permanents, els consells de conca. En aquest segon cas, el fet que s'hagi creat primer la dinàmica i s'hagin generat una sèrie de demandes de continuïtat pot ser positiu per consolidar en el temps un espai reconegut per la ciutadania. Hi ha la perspectiva d'un òrgan col·legiat del qual encara s'ha de definir la composició, el ritme de treball, el format que adquirirà, etcètera.

Tot i els dubtes i les limitacions que s'entreveuen en la incidència en la presa de decisions dels canals de participació oberts a la ciutadania, se'n valora sobretot que, a la llarga, poden ser elements que dotin de transparència la presa de decisions en la gestió de l'aigua, tradicionalment molt opaca. A la vista de propostes consensuades, l'Administració i les institucions haurien de donar resposta i explicacions sobre les decisions preses on es reflecteixi la consideració de les valoracions sorgides dels processos i, en cas que no siguin considerades, argumentar-ne el motiu.

D'aquesta manera, es visualitzaria la manera com es prenen les decisions i es contribuiria a restar l'exclusivitat de la capacitat d'influència als grups d'interès.

«Si tots els actors accepten les regles del joc, la participació farà més transparent la gestió. Qualsevol mesura haurà de passar per consell de conca, i et podràs constituir com a grup d'incidència quan abans no ho eres.» (Daniel Barbé, XNCA)

«Ara l'Administració ha de donar explicacions del que fa. Si a l'hora de la veritat vénen els interessos econòmics i fan canviar les decisions, l'Administració s'haurà de posar en evidència.» (Jesús Solé, GDT)

Si es garanteix la qualitat dels processos —es fan amb transparència, hi ha un retorn exhaustiu, hi ha un compromís institucional—, aquests canals institucionals de participació han de servir per anar llimant les desconfiances acumulades entre moviments socials i Administració en el camp de la gestió de l'aigua, tot normalitzant les relacions entre aquests dos actors i garantint, a la llarga, el reconeixement de tots els col·lectius ambientalistes com a interlocutors vàlids i necessaris en el procés.

Ja assenyalàvem, com a fortaleza dels canals, l'apropament de la gestió al territori. Un pas més seria que la gestió es dugui a terme des del territori, amb la implicació real de tots els agents socials que el conformen. Així, la consolidació d'espais com la CSTE i altres espais estables apunten en aquest sentit, sempre que aquests es conformin com a canals de participació ciutadana reals i siguin incorporats dins el procés d'elaboració de polítiques públiques com un element clau.

Finalment, el fet que es plantegi l'extensió del model de participació a totes les conques constitueix una oportunitat per traslladar experiències a territoris on no hi ha canals d'aquest tipus, com és el cas de la conca de la Muga. En aquest cas, els col·lectius de la zona perceben amb bons ulls aquesta possibilitat, sempre que es faci amb la qualitat necessària.

De tota manera, sembla clar que, per a un bon funcionament, es fa necessària la compatibilitat d'aquests canals institucionals amb les formes de participació informals pròpies dels moviments socials. Totes dues formes de participació ciutadana han de poder conviure en un context de diàleg.



## 5.4. Amenaces

Entre les principals amenaces que es presenten, hi ha el risc de corporativització i institucionalització del moviment ambientalista, que pot conduir alguns col·lectius ambientalistes a defensar interessos particulars, a dependre d'aquests espais institucionals com a única via per formular demandes i, en conseqüència, a adaptar el seu discurs i les seves estratègies a les lògiques marcades pels canals institucionals de participació. És a dir, a renunciar a les formes de reivindicació i protesta pròpies dels moviments socials —actualment molt utilitzades per a aquells projectes que s'escapen dels processos institucionals de participació— i a renunciar també a discursos transversals i globals que situen el debat més en els marcs cognitius i simbòlics que en les polítiques i els plans. La concurrència d'aquesta mena de dinàmiques suposaria un fracàs en l'intent, per part del moviment ambientalista, de mantenir l'equilibri entre col·laboració i protesta.

El procés d'institucionalització dels principals grups reconeguts i la prioritat d'interlocució de l'Administració amb aquests es pot esdevenir paral·lelament al fet que es vagin deixant de banda la ciutadania no organitzada o grups i col·lectius més petits i locals, potser no tan vinculats directament a la gestió de l'aigua. Per tant, també hi ha el perill de deixar altres sectors socials, diferents del moviment ambientalista, al marge dels espais institucionals de participació. L'Administració, en aquest sentit, està acostumada a tractar amb actors amb «prestigi»: organitzacions grans, sectors econòmics, grups amb trajectòria que han aconseguit tenir impacte, etcètera. Però no està habituada a tractar ni a facilitar l'accés a altres grups més petits o a la ciutadania no organitzada. Tal com s'ha vist en les experiències analitzades, tot i que els processos s'han plantejat de manera molt oberta, han acabat facilitant la participació de grups ambientalistes reconeguts en detriment d'altres entitats més locals i la ciutadania no organitzada.

Un altre risc que es corre és el de perdre les dinàmiques que fins ara s'han aconseguit, sobretot quan parlem de processos. Efectivament, es plantegen els consells de conca com a espais estables amb la finalitat de donar continuïtat als processos desenvolupats, fer un seguiment de la implementació dels resultats i oferir un espai estable de consulta, ja que les decisions no s'acaben quan es té el pla de conca redactat. Però, a la pràctica, aquests òrgans no s'han conformat i hi ha molts dubtes sobre les funcions que faran realment i sobre si donaran continuïtat a les dinàmiques creades a través dels processos. El moviment ambientalista ha dipositat esperances en aquests òrgans, perquè donen continuïtat, però al mateix

temps també té molts dubtes, sobretot perquè es tem que es conformin com altres òrgans consultius de la Generalitat que no resulten gens útils als diferents col·lectius i moviments de la societat civil organitzada.

«Francament, el procés és agradable, interessant, sorprenent i molt ampli. Moltes persones han posat esperances en aquest procés i de cap manera no se les hauria de decebre. I, segons començo a veure, amb els consells de conca una bona part d'aquest esperit es perd. Si el consell de conca es tanca, per a mi deixa de tenir tot el sentit. La idea és crear un consell de conca tancat. A part de la discussió de quants de cada, deixes fora la resta del món. [...] Un consell de conca que es reuneix dos cops l'any entre aquesta gent no té cap mena de funcionalitat real perquè hi participi tothom. La manera exacta no la sé, però, si no es munta de manera més oberta i més planera, que tothom hi pugui accedir en un moment donat i que no se senti només públic, em temo que es pot convertir en el que eren les juntes de desembassament. Això no és participar. Això és una altra història. Si no hi ha una continuïtat, la participació acaba morta. Potser és car o difícil, però, aquí, o juguem tots o estriquem les cartes.» (Jesús Solé, GDT)

Hi ha el perill, doncs, que es consolidin consells de conca rígids, poc permeables a la participació real de la ciutadania i poc proactius, repetint el model d'òrgans de participació d'altres àmbits que han esdevingut ens altament jerarquitzats, impermeables, molt formalitzats i sense capacitat per adaptar-se a la realitat canviant dels moviments i els col·lectius ciutadans.

Això implicaria perdre aspectes positius dels processos com la flexibilitat, l'extensió, la diversitat o el grau d'obertura. La participació de la ciutadania ha de ser continuada, perquè el context pot canviar i serà necessari reformular els pactes. Si es repeteixen estructures que no són canals reals per fer arribar les veus de tots els agents socials i que, per tant, no són funcionals, òbviament la continuïtat de la participació no estarà garantida.

«La qüestió no és que existeixin, sinó que siguin útils per fer el seguiment i mantenir el debat i la veu de la societat civil en aquests temes.» (Joaquim Brugué, DGPC)

Aquest, juntament amb altres aspectes que s'han anat comentant (la no-visualització dels resultats, la falta de recursos, la saturació de processos, la manca de qualitat d'aquests, etc.), poden ser motiu de desgast dels moviments i els grups ciutadans.

El desgast de la societat civil en general i del moviment ambientalista és l'altra gran amenaça a la qual s'hauran d'enfrontar els canals institucionals de participació en els propers anys. Per fer-ho, caldrà donar respostes adequades a les necessitats específiques de cada territori i possibilitar en tot moment que els moviments socials puguin mantenir les seves pròpies formes autònomes d'acció col·lectiva en convivència amb la seva participació en els nous canals institucionals de participació. Això només serà possible si aquests nous canals resulten funcionals per als moviments socials i, per tant, són vies efectives per influir en les polítiques públiques, alhora que no desgasten ni saturen l'activitat pròpia d'aquests actors socials.

En aquest sentit, és del tot imprescindible evitar estendre arbitràriament el model de les proves pilot a la resta del territori, atès que això suposa el risc de generalitzar un model poc adaptat a les realitats específiques. Calen models de participació específics per a cada conca, models que parteixin d'un apropament real de la gestió al territori, que siguin capaços de captar totes les veus dels diferents agents del territori i que permetin un tractament a fons dels problemes vinculats a la gestió de cada conca en particular.

## VIII. ALGUNES REFLEXIONS FINALS

L'obertura de canals institucionals de participació ciutadana per part de l'Administració autonòmica és un fenomen nou a Catalunya, on, si bé hi ha nombroses experiències de participació institucional en l'àmbit local, són escasses les iniciatives impulsades des d'una lògica supramunicipal.

El nou escenari que es dibuixa amb l'aparició d'aquests nous canals de participació està canviant les formes de relació entre l'Administració i els moviments socials. En el cas concret de la gestió de conques hídriques, el moviment ambientalista s'ha avingut a participar a través d'aquests nous canals, circumstància que no solament ha modificat les seves formes de relació amb l'Administració —concretament amb l'ACA—, sinó que també ha transformat les dinàmiques internes, tant de l'Administració com del moviment social.

Aquesta nova situació, que altera les relacions i les dinàmiques internes dels dos actors —Administració i moviment social—, ha provocat l'aflorament de punts de trobada i de bona sintonia entre l'Administració i el moviment social i també l'aparició de certs desajustos entre les lògiques de funcionament de l'Administració —i dels canals institucionals de participació— i les lògiques de funcionament pròpies dels moviments socials.

En aquest capítol hi ha algunes reflexions finals al voltant de les sintonies i els desajustos entre les formes de participació impulsades per l'Administració i les pròpies dels moviments socials. Finalment, s'hi apunten algunes possibles millores per tal de superar els desajustos identificats sense perjudicar la naturalesa de cap dels dos actors —dos actors que, d'altra banda, s'han d'entendre com a actors ben diferenciats i que, com a tals, han de continuar tenint, de manera autònoma, els seus propis objectius, les seves pròpies estratègies i les seves pròpies lògiques de funcionament.

## 1. LA CAPACITAT D'IMPACTE

Des de la perspectiva dels moviments socials es persegueixen dos tipus de demandes respecte a l'Administració. Les primeres demandes són de tipus operatiu, i fan referència a la necessitat d'intervenir en les polítiques públiques mitjançant un model que disposi dels canals adequats per poder-ho fer. Es tracta, doncs, d'una demanda a la participació, a ser escoltats per les institucions tal com ja són escoltats altres actors com els grups d'interès o les organitzacions sindicals.

Sense tenir una imatge clara i precisa de quin és el model participatiu que hauria d'oferir l'Administració, des del moviment ambientalista es reclamen canals que permetin el diàleg amb l'Administració. En aquest sentit, a través dels processos participatius oberts a Catalunya, aquesta demanda ja ha estat coberta en l'àmbit de la gestió de conques hídriques, encara que caldrà matisar les notables debilitats dels mecanismes que s'han impulsat i plantejar-ne millores per superar els nombrosos desajustos que s'han identificat en relació amb les dinàmiques de funcionament dels moviments socials.

L'altre tipus de demanda dels moviments socials té un caràcter merament substantiu. Són demandes que es refereixen als continguts de la política pública i que són la raó de ser del moviment social, i tenen a veure amb el resultat esperat del procés participatiu i la seva implementació.

És a dir, els moviments socials no demanden solament l'existència de canals de diàleg amb l'Administració, sinó que, sobretot, volen que aquests canals de diàleg siguin funcionals per poder influir substantivament en les polítiques públiques. Per tant, els canals institucionals de participació només seran acceptats i legítimats des dels moviments socials en la mesura que els permetin incidir en la presa de decisions, en la planificació i en les polítiques concretes.

És en aquest àmbit, en el dels resultats dels processos participatius i en la implementació d'aquests, on apareix la major desconfiança per part dels moviments socials vers els mecanismes participatius impulsats per l'Administració. Els desajustos s'observen en dues direccions. D'una banda, hi ha la simple desconfiança en relació amb si els resultats del procés participatiu seran realment tinguts en compte i implementats. Aquesta desconfiança, com s'ha vist en capítols anteriors, l'alimenten múltiples elements intrínsecs als espais participatius. Entre aquests elements, destaquen el caràcter consultiu i no vinculant dels espais participatius, la manca de competències de l'Administració impulsora del procés (l'ACA) sobre algunes de les accions resultants i els mateixos límits substantius dels espais de participació a l'hora d'a-

bordar determinats debats, que són rellevants per al moviment social però que s'han deixat al marge dels canals institucionals oberts.

D'altra banda, existeix també una certa frustració per part del moviment ambientalista quan les seves posicions no són les majoritàries o quan les seves propostes no són acceptades. En algunes ocasions, quan això ha succeït, els col·lectius del moviment ambientalista han optat per restar legitimitat als canals institucionals de participació.

Així doncs, a banda d'una desconfiança fonamentada en les nombroses incerteses sobre l'aplicabilitat dels resultats dels processos participatius institucionals, hi ha també, per part dels moviments socials, una certa tendència a vincular el reconeixement d'aquests canals institucionals a l'assoliment dels seus objectius substantius i a restar legitimitat als canals institucionals de participació quan aquests no els resulten funcionals per incidir notòriament en les polítiques públiques.

No hem d'oblidar que un dels principals objectius dels moviments socials és la transformació social a través de l'impacte de les seves accions. És a dir, habitualment l'objectiu dels moviments socials és poder incidir en les polítiques públiques, de manera directa o indirecta, a través del seu impacte en la societat civil. Per tant, és del tot lògic que emprin els canals institucionals de participació des del punt de vista de la seva funcionalitat per poder incidir en les polítiques.

Quan això no succeeix, quan el moviment social percep que els canals institucionals de participació no els són funcionals, torna a recórrer a altres formes no convencionals de mobilització i d'acció col·lectiva.

Les característiques d'aquests canals institucionals —que aborden uns determinats àmbits temàtics i no uns altres i se centren en determinats nivells de la política i no en d'altres— i el fet que resulta impensable que l'Administració o els mateixos espais participatius assumeixin tots els plantejaments dels moviments socials fan pensar que els moviments socials sempre mantindran formes autònomes d'acció col·lectiva al marge dels canals institucionals de participació, per tal com aquests difícilment els seran del tot funcionals per a les seves pretensions d'incidència en les polítiques i en la societat.

Cal tenir en compte que, actualment, els mecanismes de participació no són vinculants, sinó que parteixen de la lògica consultiva. En una possible evolució cap a situacions en què, sense ser vinculants, les propostes sorgides de canals institucionals de participació tinguin un major grau d'incidència en les decisions finals, cal voluntat i compromís polític per convertir les demandes socials en acció política. Això s'hauria de visualitzar en un retorn exhaustiu i en una avaluació continuada dels resultats de

la participació, els quals s'haurien de mostrar de manera clara i transparent. Igualment caldria, prèviament, tenir molt clars els límits i els objectius del que es vol i es pot aconseguir i mostrar les possibilitats reals a la ciutadania. És molt important gestionar bé les expectatives per no crear desencís, definir un marc de referència clar, posar damunt la taula els objectius que es persegueixen i ser sincers quant a les limitacions.

El cert, tanmateix, és que en els casos en què s'han obert canals de participació i hi ha hagut un diàleg, l'Administració i els diferents agents socials han acabat compartint les dificultats que comporta donar resposta a problemes ambientals complexos. En aquests casos, totes les parts han reconegut que el nou escenari requeria un aprenentatge mutu. Igualment, totes les parts han reconegut la falta de maduresa en les pràctiques participatives i les limitacions vinculades a les característiques de l'Administració. Així, tot i que s'està fent un pas endavant perquè la participació deixi de ser quelcom simbòlic i esdevingui l'element central d'una nova manera de fer en les polítiques de gestió de l'aigua, existeixen encara moltes limitacions. Malgrat que els moviments socials estan fent servir, de moment, aquestes noves vies, manifesten amb molta rotunditat que els resulten insuficients.

La legitimació, el reconeixement i la participació en els processos i els espais estables de participació que s'han conformat en l'àmbit de la gestió de l'aigua denoten que els canals institucionals de participació són uns mecanismes demandats i reconeguts pel moviment ambientalista que, al mateix temps, permeten tenir en compte tots els agents socials. Ara bé, caldrà valorar i avaluar la incidència d'aquests canals sobre la presa de decisions. Dependrà d'aquest fet que els moviments socials legitimin o no aquests canals i els adoptin com una eina útil per fer arribar les seves demandes a l'Administració.

## **2. LA INICIATIVA DE LA PARTICIPACIÓ**

Un dels criteris que s'han emprat a l'hora de seleccionar els casos estudiats ha estat veure de qui provenia la iniciativa del procés, si de l'Administració o de la societat civil.

Així, en el cas de la CSTE hi havia inicialment un moviment social que reivindicava un procés participatiu per poder intervenir en les polítiques públiques i, finalment, l'Administració institucionalitza aquesta demanda mitjançant la creació de la CSTE. En l'altre cas en què s'ha obert un canal institucional, el cas de l'Alt Ter, la iniciativa sorgeix des de l'Ad-

ministració sense una demanda explícita de la ciutadania. En un cas i en l'altre, les relacions que s'han establert entre els col·lectius i els canals institucionals han estat diferents.

En el primer cas, el fet de ser una demanda directa del moviment fa que hi hagi hagut més bona receptivitat, de manera que el moviment social ha reconegut l'espai de participació des de l'inici, tot i que amb desconfiances. Així mateix, l'existència d'aquesta demanda concreta ha motivat que l'espai s'hagi dissenyat pensant específicament en el territori i en les característiques dels grups que hi intervenen. En aquest sentit, la voluntat d'adaptar-se a les necessitats ha fet que la CSTE funcioni com una eina de gestió directa en el territori en la qual els tècnics que intervenen viuen i coneixen també el territori.

En el cas de l'Alt Ter i el procés participatiu engegat per l'ACA i la DGPC, la iniciativa és de dalt a baix: és l'Administració qui decideix obrir aquest procés als actors del territori, als quals es convida a participar. Cal afegir a això que aquest procés es troba dins un context més ampli en què es volen obrir processos de participació a tot el territori català. Així, la iniciativa del procés a l'Alt Ter serveix per a experimentar un model que s'ha d'aplicar a tot Catalunya. Tot plegat ha originat que, inicialment, els col·lectius ambientalistes de la zona percebessin negativament el procés. La iniciativa provenia d'una administració llunyana al territori que fins ara s'havia caracteritzat per una certa opacitat i la manca de voluntat per escoltar els agents socials del territori.

En el cas de l'Alt Ter, la implicació de les entitats i els grups ambientalistes ha estat més difícil d'aconseguir, ja que es partia d'una desconfiança cap a l'Administració i costava d'entendre un canvi tan sobtat en la seva voluntat. En la mateixa línia, aquesta desconfiança ha evidenciat més clarament les reticències i la manca de reconeixement del procés participatiu per part dels col·lectius ambientalistes. Malgrat tot, a mesura que el procés ha anat avançant, les relacions entre l'Administració i els diferents agents socials han anat millorant i les reticències inicials s'han anat llimant.

El fet que el procés es plantegi com un model generalitzat —tot i que amb la voluntat d'adaptar-lo a les realitats específiques de cada conca hidrogràfica— fa que la proximitat al territori sigui més difícil d'assolir. Quan la iniciativa sorgeix d'una administració no local és més difícil partir de la realitat del territori per dissenyar el procés, i es tendeix a utilitzar un model ja dissenyat i a adaptar-lo a les característiques socials i ambientals de la conca.

Finalment, en el cas de la conca de la Muga no existeix un procés institucional de participació i, tot i això, s'han identificat experiències diver-



ses de participació que han estat prou reeixides. Tanmateix, quan l'Administració no adopta un lideratge en la participació, la seva capacitat d'impacte és molt inferior.

El cas de la Muga ens ha servit també per a veure que, al marge dels canals més institucionals i formalitzats de participació ciutadana, les relacions entre l'Administració i el moviment ambientalista s'estan normalitzant i, més enllà d'aquests canals, els col·lectius ambientalistes estan intensificant les relacions amb l'Administració per altres vies. És a dir que, amb independència de l'obertura d'aquests canals més formals, poden existir i estan començant a existir altres formes de relació i de col·laboració entre l'Administració i els moviments socials. Unes noves formes de relació que, en definitiva, mostren que l'Administració comença a tenir en compte determinats moviments socials com un interlocutor més a l'hora d'elaborar les polítiques públiques. Convé tenir present que aquest reconeixement no es pot donar sense una tasca prèvia d'acció col·lectiva i de mobilització duta a terme de manera autònoma per part del moviment social. Dit d'una altra manera, l'Administració reconeix un moviment social en la mesura que aquest existeix i té un cert ressò social, per a la qual cosa cal que, autònomament, el moviment en qüestió hagi tingut capacitat de mobilització i d'impacte en la societat.

En síntesi, podem afirmar que la iniciativa de les diferents formes de participació és un element clau que determina les relacions entre l'Administració i els moviments socials. Quan és la societat civil qui inicia una mobilització i emet una demanda de participació institucional que és materialitzada per la institució amb la creació d'espais de diàleg, les possibilitats d'èxit i de mobilització són molt més grans, sempre que es respectin les lògiques de funcionament de la societat civil i la naturalesa de la mobilització inicial.

En aquests casos, la participació respon a una demanda ciutadana, a una necessitat existent. És el moviment social el que situa el tema en l'agenda política i, per tant, la creació d'espais institucionals de participació és un èxit per al del moviment social. La institucionalització de la participació quan la iniciativa és de la societat civil és un clar indicador d'haver situat el tema en l'agenda i haver aconseguit impactar en la política, com a mínim en la dimensió operativa.

Tanmateix, si la institucionalització de la mobilització a través de canals institucionals de participació suposa la cooptació absoluta d'aquests espais per part de l'Administració i el moviment social se sent manipulat, aleshores el fracàs està garantit.

Quan la iniciativa, en canvi, sorgeix directament de l'Administració sense una mobilització ni una demanda de la societat civil, les dificultats

per mobilitzar la societat civil són molt més grans. Es tracta, com afirma Aars (2007), d'estratègies de participació *top-down* per aconseguir una implicació de la ciutadania amb una lògica *bottom-up*. És a dir, tot i que l'objectiu és acabar desenvolupant una política des d'una perspectiva *bottom-up*, l'estratègia participativa és clarament *top-down*, i això en dificulta el desenvolupament.

En aquests casos cal, en primer lloc, transmetre a la societat la necessitat del procés i, en segon lloc, combatre les reticències de la societat civil originades per la mateixa desconfiança de la ciutadania vers l'Administració.

Certament, quan la iniciativa és de l'Administració, la participació acostuma a tenir un caràcter més proactiu que no pas reactiu, com succeeix quan la iniciativa sorgeix de la societat civil. Tanmateix, és l'Administració la que crea la necessitat de la participació i no pas la societat civil, i això dificulta la mobilització de la societat civil, que, en última instància, és el públic a qui s'adrecen aquests nous canals institucionals de participació.

Finalment, s'ha de constatar el fet que, en una lògica d'una administració més deliberativa i, per tant, més relacional, no sempre és imprescindible que existeixin canals formals. L'element clau d'aquests nous models de relació entre l'Administració i la ciutadania és la permeabilitat de l'Administració pel que fa a les demandes ciutadanes i les diferents formes d'acció col·lectiva. Densificar les relacions amb els diferents agents socials en l'elaboració de polítiques públiques és també una manera d'actuar preventivament a través de la deliberació.

Tanmateix, cal tenir en compte que la manca de canals més formalitzats de participació facilita l'aparició de diferències en el tracte amb els diferents actors i, lògicament, l'aparició de desigualtats en la capacitat d'influència. Els espais més formals de participació, en tant que espais multilaterals, situen més fàcilment els diferents actors en un pla d'igualtat, a la vegada que ofereixen majors garanties de transparència.

### **3. FORMES DE PARTICIPACIÓ INSTITUCIONAL: ÒRGANS I PROCESSOS**

No hi ha una única manera d'impulsar la participació ciutadana des de les institucions. En l'àmbit dels canals institucionals més formals podem distingir els sistemes estables de participació (òrgans, reglaments, etc.) i els processos participatius (puntuals per a una política, un pla o un projecte concrets). Dins aquests dos tipus de canals institucionals formals, trobem també múltiples i variades formes d'implementació, d'acord amb l'especificitat de cada experiència i els objectius que es persegueixen.

Alguns dels elements que distingeixen les experiències de participació seran molt rellevants a l'hora d'avaluar-ne la qualitat democràtica: qui hi participa, sobre què es participa, de quina manera, quines desigualtats s'hi donen, quins són els impactes de la participació, etcètera.

La varietat d'experiències participatives —tant en l'àmbit dels sistemes estables com en l'àmbit dels processos de participació— ens porta a afirmar que la qualitat democràtica depèn de cada cas específic, i no del fet que la participació es canalitzi a través d'òrgans o de processos.

Això no obstant, en el capítol anterior es posaven de manifest certes diferències entre els òrgans estables i els processos de participació. Els primers acostumen a ser rígids, impermeables i molt formalitzats. Sovint les experiències en aquest tipus d'òrgans denoten que no són mecanismes massa funcionals per a una participació ciutadana eficaç. Els processos participatius, en canvi, són més flexibles i oberts, però estan limitats en el temps, i això dificulta la participació continuada en la gestió d'un problema o d'un territori.

La combinació de totes dues formes de participació institucional, o el descobriment de fórmules intermèdies, sembla clau per donar estabilitat i continuïtat a la participació i per generar una dinàmica a llarg termini sense caure en el risc de repetir fórmules rígides i tancades.

Una possible via seria dotar de periodicitat els processos, que, pel fet de ser més oberts i flexibles, són també més accessibles a la ciutadania en general i als moviments socials en particular. Una altra via —que no ha de ser pas exclouent, sinó que pot ser complementària— es podria basar en el disseny dels òrgans estables de participació. Assumint la necessitat de crear espais més estables, s'hauria d'optar per dissenyar-los de tal manera que fossin més flexibles i autònoms per tal que es poguessin adaptar a la realitat canviant tant dels problemes ambientals com de la societat civil i els moviments socials.

En aquest sentit, en el cas de la gestió de conques hídriques és un repte vincular adequadament i continuadament els processos participatius als consells de conca que es creïn. La clau podria raure a ser capaços de combinar òrgans estables i estructurats amb espais de caràcter més informal, més oberts a la ciutadania, més flexibles, que no fossin experiències puntuals, sinó que permetessin l'accés de tots els actors en qualsevol moment. Així, juntament amb els espais més formals que facin el seguiment dels plans de conca i de la gestió global, es poden obrir processos de durada limitada sobre temàtiques específiques que preocupin a la ciutadania.

Un dels riscos dels òrgans estables de participació és que poden conduir fàcilment a una institucionalització excessiva d'espais de participació

més informals, oberts i flexibles que poden existir prèviament en el territori. Òbviament, això únicament suposarà un risc en la mesura que existeixin prèviament en el territori aquests espais més informals de participació, cosa que dependrà de l'especificitat de cada territori.

La posada en marxa de processos de participació ciutadana també pot conduir a institucionalitzar algunes dinàmiques preexistents d'activisme polític. Tanmateix, també hem vist que amb els processos participatius institucionals s'han creat espais oberts de participació que, amb força flexibilitat, han acabat adquirint una certa informalitat i una certa autonomia. En aquests casos, la creació d'òrgans estables, més rígids i tancats, pot significar una amenaça i acabar destruint les dinàmiques ja creades i exclouent determinats actors. En aquest context, l'Administració haurà de ser molt curosa a l'hora de trobar els millors mecanismes per donar continuïtat a les dinàmiques generades i, en tot cas, haurà d'intentar millorar les debilitats detectades.

La clau, doncs, rau a trobar la manera de fer compatibles els espais més oberts i informals de participació amb aquells espais de caràcter més institucional. Cal donar continuïtat a les dinàmiques creades que han resultat reeixides i, al mateix temps, buscar aquells mecanismes participatius que, sense destruir aquestes dinàmiques, resultin funcionals per a la presa de decisions dins l'Administració. Sigui com sigui, no hem d'oblidar que només a través de mecanismes funcionals s'aconseguirà impactar en les polítiques públiques.

#### **4. DESIGUALTATS ENTRE ACTORS: OPORTUNITATS I RECURSOS**

Un dels fets que s'evidencien amb l'obertura de canals institucionals de participació és la manca de recursos dels moviments socials per participar amb igualtat de condicions que la resta d'actors i sense condicionar la seva pròpia activitat. Així, la disponibilitat de temps, recursos econòmics i personal especialitzat no és la mateixa per als moviments socials que per a altres actors com poden ser determinats grups d'interès o l'Administració mateixa.

Resulta evident que s'haurien de plantejar millores en els processos i els espais de participació institucional per tal que fossin adequats a les possibilitats reals de temps i recursos de la societat civil. Fer processos molt intensos pot generar esgotament, com també limitar la participació de la societat civil en general i dels moviments socials en particular.

Més enllà dels ritmes del procés i del seu plantejament en general, cal tenir present que les tecnologies de la informació i la comunicació poden ser una molt bona eina per resoldre alguns d'aquests desajustos entre els

canals institucionals de participació i els moviments socials. Sovint, l'ús d'aquestes tecnologies és molt limitat en l'àmbit de la participació institucional, i, quan han estat utilitzades, generalment s'ha fet des d'una lògica molt rígida, unidireccional i dirigida des de l'Administració. Per contra, els moviments socials tenen una experiència molt més àmplia i reeixida en l'ús d'aquestes tecnologies. A través d'un ús molt més obert i flexible d'aquestes tecnologies, alguns moviments socials han aconseguit una estructuració en xarxa molt més àmplia i han estat capaços d'aconseguir mobilitzacions ciutadanes destacables en moments puntuals. En aquesta línia, doncs, segur que un ús més obert i horitzontal de les tecnologies de la informació i la comunicació permetria adaptar millor els canals institucionals de participació a la realitat de la societat civil en general i dels moviments socials en particular.

A banda de les millores que caldria implementar en els canals institucionals de participació per ajustar-los a les dinàmiques dels moviments socials, també s'hauria de treballar per garantir els mecanismes d'interrelació i els fluxos d'informació en condicions d'igualtat.

Hem detectat que, mentre que les relacions entre l'Administració i determinats grups d'interès sovint són molt fluïdes i normalitzades (reunions bilaterals, fluxos d'informació, etc.), en el cas dels moviments socials aquestes relacions no gaudeixen de les mateixes condicions. Són aquesta mena de desigualtats les que generen diferències substancials en la capacitat d'influència d'uns i altres actors i produeixen estructures de governança de geometria variable en què uns actors tenen molt més poder que d'altres (Swyngedouw, 2006).

És cert que amb l'obertura dels nous canals institucionals de participació s'han intensificat els contactes entre l'Administració i el moviment ambientalista. Ara bé, la plena normalització de les relacions encara no s'ha assolit. Per poder parlar d'igualtat de condicions entre els diferents actors en l'àmbit de la participació institucional cal, per tant, normalitzar les relacions entre Administració i moviments socials reconeixent els moviments socials com un interlocutor vàlid que pot aportar informació i que requereix informació clara i accessible per poder intervenir.

De fet, però, si es vol aconseguir transparència en les decisions i la màxima incidència de les propostes a través dels canals institucionals de participació, potser caldria anar eliminant les negociacions bilaterals i conduir-les cap a espais de negociació oberts i multilaterals. L'Administració ha de valorar quina és la millor estratègia per situar els nous actors en un pla d'igualtat amb la resta: normalitzar les relacions amb els moviments socials i, per tant, establir-hi espais bilaterals de negociació com

succeeix amb alguns grups de pressió; o eliminar els espais bilaterals de negociació i convertir els canals multilaterals de participació com a únics espais de diàleg on tots els actors es troben en condicions d'igualtat. Segurament una bona estratègia passaria per combinar totes dues accions: convertir els canals institucionals de participació en espais centrals per al diàleg en condicions d'igualtat i, al mateix temps, normalitzar la relació de l'Administració amb els moviments socials.

Tot i això, per més que es millorin els canals de participació i que es normalitzin les relacions entre l'Administració i els moviments socials, aquests continuaran mancats de recursos propis per poder participar en condicions d'igualtat amb la resta d'actors.

Són moltes les veus que apunten cap a la necessitat de la intervenció pública per finançar la participació. Facilitar els recursos es presenta com un element fonamental per millorar l'encaix entre els moviments socials i els canals institucionals de participació. Tanmateix, aquesta opció també comporta un risc evident d'institucionalització o desnaturalització dels moviments socials.

Així, es podrien fomentar, per exemple, ajudes que permetin avançar en la línia de vincular experts en treballs finançats per l'Administració, però promoguts des de la societat civil, i que permetin que els moviments socials reforcin els seus arguments. Així mateix, les ajudes per elaborar informes alternatius a plans o programes són línies de subvenció que ja s'estan començant a plantejar des de l'Administració. Facilitar el suport tècnic permetria als moviments socials elaborar alternatives, fer debats interns i madurar posicions. La idea és, doncs, trobar mecanismes de dotació de recursos encaminats a facilitar el diàleg i enfortir les capacitats d'intervenció dels diferents col·lectius creant xarxes de suport a la participació, facilitant el contacte entre les entitats i els grups vinculats a la gestió de l'aigua i enfortint el vincle entre l'àmbit científicotècnic i la societat civil. En conseqüència, no es tracta de dotar de recursos econòmics els moviments socials, sinó de facilitar-los la participació en el procés d'elaboració de les polítiques públiques.

En tot cas, en un context en què s'evidencien les desigualtats entre els diferents actors a l'hora d'incidir en la presa de decisions públiques, els moviments ciutadans que facin servir els nous canals institucionals de participació potser haurien de ser capaços de generar un front comú perquè la seva veu pugui exercir més pressió sobre l'Administració, actuant com a contrapartida als interessos econòmics. Aquest fenomen, de fet, s'hauria de donar dins i fora de l'àmbit dels canals institucionals. La capacitat de generar un discurs comú i de coordinar-se entre organitzacions no tan sols con-

fereix més consistència a les accions de protesta i reivindicació, sinó que, en l'àmbit de la interlocució, també els pot permetre una millor organització per ser a més llocs i en més processos i, per tant, optimitzar els recursos que tenen com a moviments socials. En el cas de l'aigua, s'evidencia l'existència d'un discurs homogeni sota el paraigua de la nova cultura de l'aigua. Per tal que el discurs del moviment ambientalista sigui efectiu cal, però, que en cada territori hi hagi grups i persones avaladores d'aquest discurs; i això només s'aconsegueix a través d'una organització en xarxa capaç d'incidir en l'àmbit local. La possibilitat d'estructurar aquest tipus de xarxes crítiques és un dels grans potencials dels moviments socials, i no s'hauria de desaproveitar en aquest nou context en què emergeixen noves formes de relació amb l'Administració.

## **5. ENTRE LA IMPOSICIÓ METODOLÒGICA I L'APROFITAMENT DE LES DINÀMIQUES SOCIALS**

Un dels principals desajustos entre els canals institucionals de participació ciutadana i les dinàmiques pròpies dels moviments socials fa referència a la rigidesa dels primers davant la flexibilitat dels segons.

En aquesta disjuntiva, cal trobar un equilibri entre establir unes regles del joc —necessàries per implementar canals institucionals de participació amb una certa qualitat democràtica— i adaptar-se a les dinàmiques socials del territori de manera flexible i ajustant els ritmes de l'Administració als ritmes de la societat.

En l'àmbit de la participació ciutadana institucional, sovint s'ha tendit a replicar un mateix model de participació per a diferents àmbits temàtics i territorials, sense tenir en compte l'especificitat de cada cas. Aquesta estandardització de la participació a partir d'un model rígid pot conduir a accentuar els desajustos entre els canals institucionals de participació i els moviments socials. L'estructura i les maneres de treballar dels moviments socials no són rígides, sinó dinàmiques i informals. A més, cada territori té les seves pròpies característiques, amb el seu teixit social, les seves formes de relació i els seus conflictes. Per tot això, es fa difícil creure que un model participatiu rígid i estandarditzat sigui útil i funcional a qualsevol lloc, independentment de les característiques socials que tingui.

Més enllà de l'especificitat territorial, la naturalesa dinàmica de la societat fa que les estructures de participació molt rígides no s'adeqüin a la realitat. Quan s'han aplicat aquests formats més rígids, sovint determinats grups socials s'han acabat institucionalitzant, mentre que molts

altres grups o ciutadans no organitzats queden exclosos del procés participatiu.

En aquest sentit, l'entrada constant de noves persones al procés participatiu i l'obertura permanent a nous actors haurien de permetre fer front a la corporativització i la institucionalització dels grups socials i evitar caure en l'error de voler integrar el moviment ambientalista en les fórmules tradicionals de participació, com si fos un actor igual que els actors que tradicionalment han participat en la gestió de l'aigua. Per tal que això sigui possible, però, és necessari buscar els mecanismes i els llenguatges adequats.

Cal, per tant, complementar els canals que ja existeixen actualment. Es necessiten diferents nivells i formes de participació per poder arribar als diferents sectors de la ciutadania, independentment del grau d'organització i de les condicions socials. Avui, amb el format dels canals participatius que s'han impulsat des de l'Administració, hi ha una part de la població que mai no es mobilitzarà, perquè el mateix disseny del procés ho dificulta. Convé, doncs, diversificar els canals de participació, complementàriament als canals existents, per tal de poder arribar a tots els col·lectius i grups socials.

Si no es fa així, existeix la possibilitat que els processos de participació vinculats a la gestió de conques hídriques acabin afegint com a nous actors únicament el moviment ecologista. En aquest sentit, és imperatiu ampliar la definició d'usuari a qualsevol entitat social. Per això cal fer un esforç per arribar a entitats i persones de tot tipus, amb llenguatges molt diferents, i no estrictament vinculats a la gestió de l'aigua. La qüestió de l'aigua afecta potencialment a tothom, i s'han de trobar les maneres per transmetre-ho, per permetre la participació d'altres grups ciutadans que potser no estan vinculats tan directament al riu o a la gestió de l'aigua.

Per aconseguir una implicació efectiva de la ciutadania en la gestió de les conques hídriques, cal aprofitar les dinàmiques creades des de la ciutadania i potenciar experiències promogudes per entitats i grups ciutadans. És important vincular aquestes experiències als nous canals institucionals de participació però, al mateix temps, s'ha d'evitar institucionalitzar-les. La potenciació i la utilització de dinàmiques i xarxes de col·lectius que existeixen en el territori és un actiu que cal saber aprofitar per potenciar la participació de baix a dalt i no de dalt a baix.

En aquest sentit, l'Administració hauria de ser capaç de buscar espais locals que permetin que els col·lectius ciutadans coliderin la participació. Caldria, al nostre entendre, avançar cap a un model de participació en què



els espais participatius (òrgans i processos) fossin més autònoms i tinguessin més grau d'autoorganització.

L'adaptació a la realitat de cada cas és essencial. Per això, cal planificar molt bé els processos i conèixer la xarxa d'actors que conformen la realitat concreta al voltant de la gestió de l'aigua de cada cas. No es poden fer processos participatius a corre-cuita, reproduint fórmules calcades. Les realitats socials són diferents i les problemàtiques i els interessos al voltant de l'aigua, també. Si volem aprofitar les dinàmiques generades des de la ciutadania, cal que coneguem molt a fons el territori, i això passa per estendre la participació institucional a l'entorn de l'aigua amb paciència i amb molta planificació.

## 6. ENTRE LA COL·LABORACIÓ I LA PROTESTA

En aquest nou context en què l'Administració catalana està obrint nous canals de participació institucional en l'àmbit de la gestió de l'aigua, els moviments socials han d'abordar el repte de combinar —o no— la protesta al carrer amb la interlocució amb les administracions.

Sembla clar que els mitjans tradicionals d'acció col·lectiva enfocada a la reivindicació haurien de romandre en tant que són un dels elements que caracteritza els moviments socials. Si no fos així, ens trobariem davant una transformació tan profunda en l'estratègia del moviment ambientalista que ens hauria de fer replantejar la seva categorització com a tal. Tot i això, de les entrevistes realitzades a diferents membres del moviment ambientalista, se'n desprèn una clara voluntat de mantenir l'acció de protesta i reivindicació paral·lelament a les accions de diàleg i col·laboració amb l'Administració.

El moviment ambientalista és plenament conscient de la importància que té mantenir una postura crítica en relació amb els canals institucionals de participació. En general, no rebutgen participar-hi, perquè són vistos com una oportunitat per poder incidir en la presa de decisions i fer sentir la seva veu. Ara bé, són plenament partidaris de fer un seguiment crític dels processos participatius i mantenir la pressió des de fora dels canals institucionals per tal de poder identificar quan aquests canals no els són funcionals —no són útils per aconseguir impactar en les polítiques— o no tenen la qualitat democràtica que se n'espera —igualtat de tots els participants, incompliment dels resultats, etc—. Davant les diverses limitacions que s'han identificat en els nous canals institucionals de participació, una visió crítica des dels moviments socials pot actuar com un factor de pres-

sió per no deixar de treballar en l'avaluació i la millora d'aquests mecanismes sota criteris de qualitat democràtica.

Paral·lelament, els moviments socials també han d'aprendre a ocupar els nous espais institucionals de participació, tant els més rígids i formalitzats com aquells de caràcter més informal. És un escenari nou i els moviments socials estan obligats a desenvolupar noves estratègies si volen que els nous canals de diàleg que comença a obrir l'Administració els siguin realment útils per incidir en les polítiques públiques.

Tot i això, és cert que la intensificació de les relacions entre els moviments socials i l'Administració i l'adopció d'estratègies de col·laboració per part dels primers pot conduir a una desarticulació de les accions de protesta pròpies dels moviments socials.

Amb raó, alguns moviments socials tendeixen a percebre els canals institucionals de participació com una amenaça, per tal com són uns nous mecanismes que, sota el discurs del diàleg i la recerca del consens, poden arribar a ocultar els conflictes i eradicar les accions de protesta i reivindicació.

En aquest sentit, els moviments socials tenen també una gran responsabilitat a l'hora de definir la seva estratègia, ja sigui des d'una òptica més consensualista o des d'una òptica més conflictivista. Optar per la via del consens —participant activament en els canals institucionals de participació— els pot permetre incidir en la presa de decisions, col·laborar a millorar les polítiques públiques amb les seves aportacions i contribuir a fer socialment factibles algunes polítiques. Ara bé, aquesta via també pot conduir a eliminar els espais de protesta que, d'altra banda, també figuren en la base de la democràcia.

L'Administració necessita que les polítiques que impulsa siguin socialment factibles, és a dir, que comptin amb un cert grau de suport social. Quan una política pública topa amb un desacord social important, sovint expressat mitjançant accions de reivindicació i de protesta, esdevé força difícil convertir la política en efectiva, perquè pot esdevenir socialment inviable pel fet que no és acceptada per la societat.

Els canals institucionals de participació, en tant que espais per a la recerca del diàleg i del consens, poden arribar a eliminar aquest fenomen cercant la fórmula per fer les polítiques socialment viables a través de la participació dels actors que hi podrien discrepar. Ara bé, és aquest el model d'elaboració de polítiques públiques que interessa als moviments socials?

En aquest escenari, els moviments socials han de valorar quins canals els són més efectius: els canals institucionals de participació i diàleg oberts per l'Administració o les formes de reivindicació i protesta. El temps i

l'experiència diran si és possible compatibilitzar les dues estratègies d'acció o si és inevitable que l'ús d'una de les estratègies acabi exclouent l'altra.

En tot cas, els moviments socials han de tenir molt present que el risc existeix i que l'ús dels canals institucionals de participació pot anar en detriment de l'ús d'altres formes d'acció col·lectiva. Segurament l'estratègia intel·ligent passarà per utilitzar unes o altres formes d'acció en funció del context, el moment polític i la capacitat efectiva d'impacte de cadascuna de les formes d'acció.

En aquest context, però, els moviments socials també hauran de valorar què posen per davant, si els seus interessos substantius com a moviment social —aconseguir allò que volen— o la defensa d'un determinat model de democràcia. S'hauran de posicionar, per tant, en relació amb el model de democràcia que defensen: un model basat en el consens o un model basat en el dissens. En aquest sentit, alguns autors (Mutz, 2006) argumenten que la veritable participació ciutadana és la que té a veure amb el conflicte, la reivindicació i la protesta, mentre que els nous canals institucionals encarrats a aconseguir el consens formen part d'un model de democràcia deliberativa, però no participativa.

Igual que per assolir un model de democràcia més participativa és necessari que les institucions s'impregnin d'una cultura participativa, també cal que la societat civil adopti noves actituds davant els nous escenaris. S'ha d'entendre, des de la societat civil, que participar no vol dir que es faci allò el que un diu, sinó que hi ha interessos i opinions contraposades. La suma de totes les opinions és el que dóna riquesa a la democràcia, tant si aquesta contraposició d'opinions és el punt de partida per buscar el consens com si simplement és l'evidència del dissens que existeix en la nostra societat.

D'altra banda, l'Administració també ha d'aprendre a gestionar aquesta nova situació en què els moviments socials poden combinar estratègies de col·laboració amb estratègies de protesta. Finalment, cal fer un esforç per llimar desconfiances. L'Administració hauria de deixar de veure els moviments i els col·lectius ciutadans com l'enemic i no hauria de tenir tanta por del conflicte. Hauria de poder donar suport i incorporar amb més naturalitat aquells actors que no pensen com ella en els processos.

Un dels grans reptes, doncs, que afronten tant l'Administració com els moviments socials és el d'assumir que, amb més conflictivitat o menys, les tensions entre Administració i moviments socials sempre hi seran. Normalitzar aquesta tensió és quelcom positiu. Per això cal superar la connotació negativa que té l'Administració de l'acció col·lectiva i que l'ha portat a buscar, directament o indirectament, la desactivació dels moviments socials.

Tot plegat requereix incorporar una visió positiva del conflicte. La gestió dels conflictes no s'ha de basar a incorporar els moviments socials a canals institucionals i a individualitzar-los, sinó a fer que aquests contribueixin a construir entorns de discussió en què, d'una banda, les relacions de poder s'anul·lin per tal d'establir un diàleg basat en la racionalitat i, de l'altra, els interessos particulars quedin suspesos a favor de l'establiment de consensos universals (Coll-Planas i Cruells, 2007). Cal incorporar la cultura del conflicte per tal que les discrepàncies entre Administració i moviments socials no signifiquin enquistament, perquè els col·lectius ambientalistes tinguin capacitat de ser crítics amb les institucions de les quals depenen econòmicament o amb les quals dialoguen en el marc de canals de participació institucionals.

## 7. ENTRE L'ADMINISTRACIÓ FRAGMENTADA I EL DEBAT INTEGRAL

Si els moviments socials tenen el repte de gestionar la seva posició entre la col·laboració i la protesta, l'Administració té el repte de transformar la seva enquistada lògica de funcionament i de plantejar-se la necessitat d'avançar cap a un model més transversal i flexible. L'obertura dels processos de participació on tenen cabuda els moviments i els col·lectius ciutadans ha fet, sens dubte, més palesa la necessitat de superar la lògica burocràtica i la rigidesa de les administracions. Cal posar remei a la falta de col·laboració que s'ha constatat, tant entre departaments com entre nivells administratius.

Els canals institucionals de participació requereixen més inversió, més coherència i més coordinació entre les diferents administracions. Per a l'èxit d'un procés de participació, calen una sèrie d'acords previs —acord social, acord polític i acord administratiu— (Font i Blanco, 2003; Jorba *et al.*, 2007). L'acord administratiu implica un acord intern dins l'Administració per dotar de caràcter transversal les discussions que impliqui la coresponsabilització de les diferents àrees implicades. Si no és així, farem un enfocament molt restrictiu de les temàtiques o els resultats quedaran en paper mullat, perquè la resta d'administracions no assumiran com a pròpies les propostes.

En l'àmbit de la gestió de l'aigua aquest és un aspecte que cal treballar molt. Cal la dinamització interna, com també la interlocució i la coordinació amb la resta d'administracions implicades per tal que els resultats obtinguts siguin assumits. La visualització dels resultats serà proporcional al grau d'implicació política i administrativa dels responsables de les diferents àrees.

Reproduir l'estructura sectorialitzada de l'Administració a l'hora d'abordar participativament la gestió de conques hídriques suposa una limitació

molt important, atès que són molts els elements que influeixen en la gestió de l'aigua però que no són estrictament l'aigua i que, per tant, són competència d'altres departaments de la Generalitat, com el de Política Territorial i Obres Públiques o el d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural. La gestió de l'aigua és un tema complex i, si es vol abordar des de la lògica de la sostenibilitat, cal adoptar un enfocament integral que tingui en compte les dimensions ambiental, social, econòmica i política (Parés i Saurí, 2007).

Dels casos analitzats es desprèn que actualment això no passa, fet que origina una important disjuntiva entre els plantejaments de l'Administració i els del moviment ambientalista. L'Administració ha impulsat espais de participació poc transversals, que han conduït a abordar el debat des d'una lògica molt sectorial. Per contra, els moviments socials reclamen un tractament integral de la gestió de l'aigua que compregui totes les seves dimensions, i veuen frustrades les seves expectatives quan determinats temes queden fora del debat o quan determinats resultats no es poden implementar perquè no són competència de l'ACA, que és qui impulsa els espais de participació ciutadana.

Es fa imprescindible la coordinació intersectorial i entre els diferents nivells administratius com a repte general per donar resposta tant a les demandes d'integralitat produïdes des dels moviments socials com per abordar amb eficàcia el problema de gestió de l'aigua, que requereix un enfocament i un funcionament transversals dins l'Administració.

La transversalitat en la gestió i la coordinació administrativa necessiten un tractament global. Des d'una lògica transversal, cal deixar ben clar políticament quines són les prioritats i fins on s'està disposat a arribar, i això ha de quedar clar per a tots els departaments i tots els nivells administratius involucrats en un procés participatiu, tant si la implicació és temàtica com si és competencial. Aquest fet, que no s'ha esdevingut en els casos analitzats, és enormement rellevant. Si no s'actua així, la inconsistència en els resultats i les contradiccions entre actuacions i resultats de processos participatius oberts paral·lelament pot generar un fort desencís en la societat civil.

## **8. ENTRE EL DEBAT POLÍTIC I EL DEBAT SOBRE LES POLÍTIQUES**

La manca de transversalitat i d'integralitat de l'Administració a l'hora de plantejar els processos participatius en la gestió de conques hídriques posa de manifest una de les grans diferències entre l'Administració i els moviments socials a l'hora d'abordar els afers de l'àmbit públic de manera participada.

Mentre l'Administració planteja la participació en l'àmbit de les polítiques públiques, els moviments plantegen un debat polític sobre el model de gestió. Això s'ha evidenciat en el cas de la gestió de conques hídriques, però, segurament, es pot extrapolar a molts altres àmbits.

L'Administració té la preocupació, i la responsabilitat, d'elaborar una política pública concreta sobre un tema determinat. Sota aquesta premissa, enfoca els processos participatius per tal d'intentar consensuar i legitimar aquesta política pública. El fet que la política pública a elaborar sigui només una condiciona l'enfocament de consens que s'adopta des de l'Administració. És a dir, el Pla de conca de l'Alt Ter acabarà sent només un, amb uns continguts concrets; no hi haurà un pla de conca per a cadascun dels actors participants, sinó que caldrà prendre una decisió sobre quin és «el Pla». Per aconseguir un únic pla, doncs, sembla més funcional abordar la participació des de la lògica del consens i intentar arribar a un acord amb totes les parts sobre els continguts del pla o la política en qüestió.

Tanmateix, els moviments socials situen el debat en un altre nivell. La seva principal preocupació no és tant la política concreta —o «el Pla de conca», en aquest cas—, sinó el model de gestió de l'aigua. Per tant, no estan tan interessats a participar en les polítiques públiques —tot i què lògicament també es mobilitzen contra l'execució de projectes concrets—, sinó que es mostren més interessats a participar en la definició del model, el marc conceptual i simbòlic sota el qual es desenvoluparan les diferents polítiques.

Aquest plantejament té grans implicacions quant a l'enfocament transversal i integral de la gestió de conques hídriques. Així, per exemple, en el model que es defensa des del moviment ambientalista es té en consideració el model de creixement urbanístic, el tipus de desenvolupament econòmic o el model agrícola i ramader. Tots aquests aspectes van més enllà del que és estrictament la gestió d'una conca des del punt de vista de l'aigua, amb la qual cosa requereixen un enfocament integral que, per ser eficaç, hauria d'implicar diferents departaments i diferents nivells administratius.

El fet, però, és que els nous canals institucionals de participació ciutadana impulsats des de l'Administració no preveuen la possibilitat de centrar la participació en l'àmbit del debat polític, sinó que la restringeixen a l'àmbit de les polítiques públiques. En el cas de la gestió de conques hídriques, el debat polític ja ha quedat resolt amb la DMA, que fixa el model de gestió i els objectius a assolir per a l'any 2015. En aquest context, els processos participatius únicament es limiten a concretar aquest model i aquests objectius als diferents territoris consensuant amb els diferents actors les mesures a emprendre. La participació és, per tant, una eina de consens per concretar aquelles polítiques (plans de conca) que ens perme-

tin desenvolupar i concretar el model predefinit en instàncies superiors —la Unió Europea— per assolir els objectius establerts. En aquest context, de nou, s'oculta la possibilitat de dissens sobre el model, sobre el debat polític, i es força la recerca d'un consens sobre la política pública.

En conseqüència, no existeix la possibilitat de dur a terme un debat polític sobre quin és el model de gestió que la societat vol. Un debat que, d'altra banda, segur que permetria posar damunt la taula els dissensos propis d'una societat complexa.

En aquest escenari, alguns autors (Swyngedouw, 2007; Mouffe, 2005) argumenten que els nous canals institucionals de participació col·loquen les nostres societats en una situació postpolítica i postdemocràtica en què l'essència de la democràcia —el dissens— és ocultat en nom de la necessitat d'obtenir el consens sobre les polítiques públiques.

Si els moviments socials continuen entrant com fins ara en lògiques de col·laboració amb l'Administració, hauran de ser conscients del fet que estan avalant un model de democràcia basat en el consens i en la participació en les polítiques. Si, per contra, opten per reivindicar un altre model de democràcia basat en el debat polític i en el conflicte, aleshores segurament hauran de mantenir les estratègies de protesta, ja que, de moment, no sembla que els nous canals institucionals de participació vagin en aquesta direcció.

En el cas de la gestió de conques hídriques, a Catalunya s'ha mostrat que, efectivament, el debat polític que reclamava el moviment ambientalista era substituït pel debat sobre les polítiques públiques que requeria l'Administració. Tant l'Administració com els moviments socials, que avui dia plantegen dues maneres ben diferents d'entendre la participació, hauran de decidir quin model de democràcia persegueixen i quines estratègies utilitzen per aconseguir-lo.

## IX. BIBLIOGRAFIA

- AARS, J. (2007). «Democratic renewal in local government? Top-down strategies for bottom-up involvement», a Thomas Zittel i Dieter Fuchs, *Participatory Democracy and Political Participation. Can participatory engineering bring citizens back?* London: Routledge.
- ALGUACIL, J. (2006). *Poder local y participación democrática*. Madrid: El Viejo Topo.
- ANDUZIA, E.; DE MAYA, S. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- ARSTEIN, S. (1969). «A ladder of citizen participation», a *Journal of American Institute Planners*, vol. 35, núm. 3, pàg. 216-224.
- ARROJO, P. (2006). *El reto ético de la nueva cultura del agua*. Barcelona: Paidós.
- BARBER, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- BALLESTER, A. (2006). *El procés participatiu en la redacció del Pla integral de protecció del delta de l'Ebre*. Tortosa: Fundació Nova Cultura de l'Aigua (inèdit).
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- CASADEMUNT, A.; ALFAMA, E.; COLL-PLANAS, G.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. (2006). *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques.
- CASQUETTE, J. (1998). *Política, cultura y movimientos sociales*. Bilbao: Bakeaz.
- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- COLL-PLANAS, G.; CRUELLES, M. (2007). *Entre l'impacte i la pèrdua d'autonomia. Estratègies dels moviments socials enfront de les institucions públiques. Els casos del moviment ecologista, feminista i lèsbic-gai-transsexual*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques (inèdit).



- COMISSIÓ EUROPEA (2003). *Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua*. Document guia núm. 8, Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE). Comisión Europea, Direcció General de Medi Ambient.
- COSTEJÀ, M. (2006). «La participació ciutadana en la Directiva marc de l'aigua», a Josep Mas-Pla (coord.), *La Directiva marc de l'aigua a Catalunya. Conceptes, reptes i expectatives en la gestió dels recursos hídrics*. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya.
- DEL ÁGUILA, R. (2000). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- FONT, J. (ed.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- FONT, J.; BLANCO, I. (2003). *Experiències de participació ciutadana. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana, Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona.
- GARCÍA, X. (2003). *Catalunya es revolta*. Barcelona: Angle Editorial.
- GAVIRA, M.; BARINGO, D.; FERRÁNDEZ, I. (2005). *La participación en los planes de demarcación. Directiva Marco del Agua 2006-2009*. Madrid: Ministerio de Medi Ambient.
- HELD, D. (1993). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- IBARRA, P.; MARTÍ, S.; GOMÀ, R. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- JIMÉNEZ, M. (2003). «Sumando esfuerzos. Tendencias organizativas en el movimiento ecologista en España durante los noventa», a *Cuadernos Bakeaz, Movimientos sociales*, núm. 56.
- JORBA, L.; MARTÍ, J.; PARÉS, M. (2007). *La qualitat en la participació: orientacions per a una avaluació participada*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- LIPSET, S. (1995). *The encyclopedia of democracy*. London: Routledge.
- MAS-PLA, J. (2006). *La Directiva marc de l'aigua a Catalunya. Conceptes, reptes i expectatives en la gestió dels recursos hídrics*. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible.
- MARSH, D.; RHODES, R. (1992). *Policy networks in British government*. New York: Oxford University Press.
- MARTÍNEZ, J.; BRUFAO, P. (2006). *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Bilbao: Bakeaz.
- MORA, P. (2004). «El moviment ecologista: història i procés d'institucionalització», a Enric Prat, *Els moviments socials a la Catalunya contemporània*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.

- MOUFFE, C. (2005). *On The Political, Thinking in Action*. London: Routledge.
- MUTZ, D. (2006). *Hearing the other side. Deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NEL·LO, O. (2003). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- PARÉS, M.; POMEROY, M.; DÍAZ, L. (2007). *Observando las democracias participativas locales*. Barcelona: ODP.
- PARÉS, M.; SAURÍ, D. (2007). «Integrating sustainabilities in a context of economic, social and urban change: the case of public spaces in the Metropolitan Region of Barcelona», a Krueger, R. i Gibbs, D. (ed.), *The Sustainable Development Paradox*. Nova York: Guilford Press.
- PAPEMAN, C. (1974). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PENA, J.; TORCAL, M. (2005). «Desafección institucional», a Torcal, M.; Morales, L. i Pérez-Nievas, S., *España: sociedad y política en perspectiva comparada*. València: Tirant lo Blanch.
- PRAT, E. (2004). *Els moviments socials a la Catalunya contemporània*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- PRAT, N.; ESTEVAN, A. (2004). *Alternatives per a una gestió sostenible de l'aigua a Catalunya*. Conveni FNCA-ACA. Barcelona: Fundació Nova Cultura de l'Aigua.
- ROHDES, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Londres: Open University Press.
- SARTORI, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- SEMPERE, J. (dir.); RODRÍGUEZ, R.; TORRENTS, J. (2005). *El paper dels experts en els moviments ambientalistes a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- STOCKER, G. (1996). «Governance as a theory», a *Internacional Social Sciences Journal*, núm. 155, pàg. 17-28.
- SUBIRATS, J. (2004). «Ciencia y ciudadanía en la nueva cultura del agua. Proceso de cambio y participación social». Tortosa: IV Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua.
- SUBIRATS, J. (2006). «Democracia, participación y transformación social», a Alguacil, J., *Poder local y participación democrática*. Barcelona: El Viejo Topo.
- SUBIRATS, J. (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. et al. (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- SWYNGEDOUW, E. (2006). «Governance Innovation and the Citizen: the Janus face of Governance-beyond-the-state», a *Urban Studies*, vol. 42, núm. 11, 1992-2006.
- SWYNGEDOUW, E. (2007). «Impossible Sustainability and the postpolitical condition», a: Krueger, R. i Gibbs, D. (ed.), *The Sustainable Development Paradox*. Nova York: Guilford Press.
- TÀBARA, J.D., COSTEJÀ, M.; WOERDEN, F. (2004). «Las culturas del agua en la prensa española. Los marcos culturales en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional», a *Papers*, núm. 74, pàg. 163-167.
- TARROJA, A. (dir.) (2005). *Anuari territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- TARROW, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- TELLO, E. (2000), «Los próximos veinticinco años del movimiento ecologista (y los anteriores)», a E. Grau i P. Ibarra, *Anuario de movimientos sociales. Una mirada sobre la red*. Barcelona: Icaria Editorial i Tercera Prensa.
- VENTURA, M. (2005). *Conflictes socioterritorials i participació pública en la gestió de l'aigua de la conca del riu Muga (Alt Empordà)*. Girona: Universitat de Girona (tesi doctoral).
- ZITTEL, T.; FUCHS, D. (2007). *Participatory Democracy and Political Participation. Can participatory engineering bring citizens back?* London: Routledge.

## Recursos web

- Web de l'Agència Catalana de l'Aigua: <http://mediambient.gencat.net/aca/>
- Web del procés participatiu de l'Alt Ter: <http://www.participacio-concadelter.net/>
- Web de la Fundació Nova Cultura de l'Aigua: [www.unizar.es/fnca/](http://www.unizar.es/fnca/)
- Web de la Comissió per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre: [www.unizar.es/fnca/cste/](http://www.unizar.es/fnca/cste/)
- Web del Grup de Defensa del Ter: <http://www.gdter.org/>
- Web de la IAEDEN: [www.iaeden.cat/](http://www.iaeden.cat/)
- Web de la plataforma Salvem l'Empordà: [www.iaeden.cat](http://www.iaeden.cat)
- Web del Projecte Muga: <http://web2.udg.edu/aigua/index.asp>

## X. ABREVIACIONS

|                    |   |
|--------------------|---|
| ACA                | Agència Catalana de l'Aigua   |
| AEMS-Rius amb vida | Associació per a l'Estudi i la Millora dels Salmònids-Rius amb vida |
| COAGRET            | Coordinadora d'Afectats per Grans Embassaments i Transvasaments     |
| CSTE               | Comissió per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre            |
| CUSA               | Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua                            |
| DAAR               | Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural                |
| DGPC               | Direcció General de Participació Ciutadana                          |
| DICT               | Departament d'Indústria, Comerç i Turisme                           |
| DMA                | Directiva marc de l'aigua   |
| DMAH               | Departament de Medi Ambient i Habitatge                             |
| FNCA               | Fundació Nova Cultura de l'Aigua                                    |
| GDT                | Grup de Defensa del Ter   |
| IAEDEN             | Institució Altempordanesa per a l'Estudi i la Defensa de la Natura  |
| ICTA               | Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals                         |
| NCA                | Nova cultura de l'aigua   |
| PDE                | Plataforma en Defensa de l'Ebre                                     |
| PHN                | Pla hidrològic nacional   |
| PIPDE              | Pla integral de protecció del delta de l'Ebre                       |
| SLE                | Salvem l'Empordà  |
| UdG                | Universitat de Girona   |
| XNCA               | Xarxa per a una Nova Cultura de l'Aigua                             |



## XI. ANNEXOS

### ANNEX 1. RESULTATS DEL SEMINARI «DEBATS EN MOVIMENT»

Amb la finalitat d'enriquir les conclusions de la recerca, es va organitzar una jornada de reflexió el 6 de juliol de 2007 emmarcada en el cicle «Debats en moviment», una iniciativa conjunta de la Fundació Jaume Bofill i l'Escola de Polítiques Socials i Urbanes de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Van ser convidats a assistir a la jornada experts en la matèria, tècnics, activistes i responsables de l'Administració.

Data: 6 de juliol de 2007

Lloc: Escola de Polítiques Socials i Urbanes

Participants: 30 persones

### GRUP DE TREBALL 1

**Pregunta plantejada: És necessari que l'Administració obri canals institucionals de participació per canalitzar les reivindicacions dels moviments socials?**

Quina utilitat tenen aquests canals institucionals de participació? Milloren les polítiques públiques elaborades? Les legitimen? Impliquen una gestió preventiva de possibles conflictes territorials? Són realment eines de canalització de demandes? Són útils i funcionals per als moviments socials o són insuficients? Confonen el paper dels diferents actors o els posen en situació d'igualtat? És un problema que, en molts casos, s'adrecin a la ciutadania en general i no a la ciutadania organitzada en particular? Com afecten les lògiques de funcionament dels moviments

socials? Els debiliten? Contribueixen a desactivar la mobilització social? Són compatibles amb les formes de mobilització informals impulsades des dels moviments socials? Com afecten les seves estratègies d'actuació?

A través d'aquesta pregunta es pretén centrar el debat en la conveniència o no d'obrir aquests canals institucionals de participació tant pels beneficis/perjudicis que poden aportar a l'Administració —legitimitat, prevenció del conflicte i millora de polítiques públiques vs. inversió en temps i recursos— com pels beneficis/perjudicis que poden aportar als moviments socials —canalització eficaç de demandes vs. desactivació de la mobilització, saturació dels activistes i ineficàcia.

Per tal de respondre a la pregunta plantejada, la sessió es va organitzar al voltant dels subtemes següents:

- Punt 1: Funcionalitat d'aquests canals per a l'Administració
- Punt 2: Funcionalitat d'aquests canals per als moviments socials (capacitat d'incidència)
- Punt 3: Impacte dels canals institucionals en les estratègies i les formes d'actuació dels moviments socials

## Participants

- Sílvia Gili: Projecte Rius (educació ambiental i participació ciutadana, voluntaris que adopten un tram de riu i en fan el seguiment).
- Sigríd Muñiz: experta en participació en temes d'aigua i regadius. Membre de la XNCA. Des de la XNCA ha fet el seguiment dels processos participatius impulsats per l'ACA a les conques pilot.
- David Saurí: Estudi Muga. UAB. Actualment està treballant en l'àmbit de la nova cultura de l'aigua i la urbanització difusa.
- Alejandro Lara: màster en Medi Ambient (UdG).
- Ricard Vilaregut: investigador de l'IGOP.
- Eva Alfama: investigadora de l'IGOP.
- Susanna Abella: activista de la PDE.
- Marc Martí: investigador de l'IGOP.

## Resultats

### *Punt 1: Funcionalitat d'aquests canals per a l'Administració*

La participació és funcional per a l'Administració?

[S'ha de tenir en compte que en el grup no hi havia cap membre de l'Administració.]

- Es pensa que l'Administració no té cultura de la participació, alhora que compta amb pocs coneixements de com posar-la en pràctica, ja que això requereix canviar els processos de decisió emprats fins ara per lògiques burocràtiques i la segmentació dels departaments.
- Tot i així, sembla que hi ha una voluntat política (creació de la Direcció General de Participació) per impulsar-la, a més de la imposició de la Directiva marc de l'aigua pel que fa a dur a terme processos participatius.
- Aspectes a tenir en compte quan es fa efectiva la participació:
  - Després del conflicte (reactiva) o abans (proactiva). Malgrat això, l'entrada de la participació sovint és tardana: sobre la base d'un projecte ja determinat per l'Administració. Hauria de tenir lloc abans, en la definició del model.
  - Processos puntuals o òrgans estables.
  - Consulta o participació.
  - Apoderament de la societat civil o legitimació de decisions.
- La participació de qualitat necessita:
  - Informació adequada i transparent.
  - Recursos.
  - Voluntat política.
  - Flexibilitat tècnica.
- La participació en la gestió de l'aigua sempre ha existit, però només per a determinats sectors (participació corporativa): sector hidroelèctric, grans consumidors, beneficiaris econòmics, etcètera. La qüestió és: com participa la resta de la societat? Amb la participació actual s'obren perspectives i actors, però hi continua



havent molts sectors socials al marge. Alhora, existeix el perill que el tercer sector que ara comença a participar acabi sent un sector corporatiu més i s'erigeixi com a representant únic de la societat.

— Dificultats en els processos de participació:

- Gestió dels conflictes d'interessos.
- Participació no vinculant. Amb tot, s'ha de valorar com un pas, ja que obre la participació a actors fins ara absents.
- Integració dels lobbies econòmics.

S'ha de tenir en compte que la tensió entre moviments socials i Administració sempre existeix. La col·laboració és fluctuant.

*Punts 2 i 3: Funcionalitat d'aquests canals per als moviments socials (capacitat d'incidència) / Impacte dels canals institucionals en les estratègies i les formes d'actuació dels moviments socials*

— Els processos de participació obren un nou escenari, cosa que representa nous reptes i perills per als moviments socials. La negació del diàleg per part de l'Administració enforteix —si més no, a curt termini— els moviments socials, genera identitat i augmenta el nombre de persones implicades i la capacitat de mobilització, encara que també causa costos personals en els activistes.

— En canvi, en el moment d'interlocució amb l'Administració:

- Hi ha més dificultat de ser crítics.
- Hi ha més risc de separació respecte a les «bases» a causa de la separació dels rols entre els activistes per la necessitat d'establir interlocutors amb l'Administració.
- La pressa i els temps del procés participatiu poden generar desequilibris dins el moviment social per diferències en la disponibilitat de temps o d'informació, ja que hi ha menys capacitat de fer circular la informació entre diferents entitats del moviment i a l'interior de cada entitat.
- La capacitat de participar de les entitats en els processos és limitada: les entitats són petites, n'hi ha poques que treballen temes diversos (no solament aigua)... Probabilitat de morir d'èxit.
- Es pot donar un procés d'institucionalització i cooptació.

- Encara que també es poden trobar aspectes positius:
  - Reconeixement quan l'Administració els accepta com a interlocutors.
  - Contactes, informació.
  - Aprenentatge.
  - Capacitat d'incidència.
  
- Les entitats que es troben en aquest escenari han començat a tenir un debat intern en relació amb el tema, ja que se senten obligades, en part, a tornar a definir el seu paper. És un debat que hi ha actualment, però en el grup va sorgir la necessitat de mantenir la tensió entre col·laboració i protesta, de combinar allò reactiu i allò proactiu, la protesta i la proposta, l'orientació cap a la societat i cap a l'Administració.
  
- D'altra banda, hi ha el perill que els processos de participació acabin afegint com a nous actors només el moviment ecologista. És necessari ampliar la definició d'«usuari»: qualsevol entitat social de tot tipus (clubs esportius, associacions culturals, etc.).
  - Cal fer esforços per arribar a entitats i persones de tot tipus: llenguatges, etc.
  - Com introduir aquest debat en les entitats més enllà del nivell individual. La qüestió de l'aigua afecta potencialment a tothom: 'buscar maneres de transmetre aquesta idea'.
  - Des de l'Administració no es creuen que la gent té coses a dir sobre aquesta qüestió; només arriben a les persones que ja hi estan interessades.
  - És necessari canviar la manera de fer política, i no es tracta d'emprar els mateixos mecanismes amb persones diferents. Cal buscar nous mecanismes d'interrelació entre ciutadania i Administració i ciutadania i moviments socials. Administració i moviments han de continuar obrint processos permanentment.

## GRUP DE TREBALL 2

**Pregunta plantejada: Els processos participatius formals i els òrgans estables de participació són els canals de participació més adequats, o podem pensar en altres formes per articular les relacions entre l'Administració i els moviments socials?**

La tipologia de canals emprats fins ara és la més adequada? Com es podria millorar? Podríem pensar en altres formes de relació més informals i menys estandarditzades entre Administració i moviments socials? L'Administració ha de crear òrgans i processos o ha de gestionar i activar xarxes d'actors? Quines amenaces i oportunitats hi ha implícites en els diferents models de governança participativa? A qui beneficia el model generalitzat?

Amb aquesta pregunta es vol debatre sobre el model participatiu generalitzat en els darrers anys, basat en la creació d'òrgans estables i l'elaboració de processos participatius de vegades molt estandarditzats. Es pretén incentivar un debat constructiu sobre noves formes de gestió de les xarxes d'actors per part de l'Administració a l'hora d'elaborar les polítiques públiques.

Per tal de respondre a la pregunta plantejada, la sessió es va organitzar al voltant dels subtemes següents:

- Punt 1: Oportunitats dels canals actuals
- Punt 2: Amenaces dels canals actuals
- Punt 3: Alternatives i millores

### Participants

- Muntsa Niso: Àrea de planificació i concertació de l'ACA.
- Francesc la Roca: membre de la FNCA.
- Xavier Carbonell: ARC Mediación Ambiental.
- Leonardo Díaz: investigador de l'IGOP.
- Montserrat Pascual: membre de la IAEDEN i la plataforma SLE.
- Daniel Barbé: membre de la XNCA.
- Helena Cruz: investigadora de l'IGOP.
- Joan Subirats: director de l'IGOP i membre de la FNCA.
- Marc Parés: investigador de l'IGOP.

## Resultats

### *Punts 1 i 2: Oportunitats i amenaces dels canals actuals*

Característiques dels canals emprats: òrgans de l'Administració pensats per a la participació.

- De dalt a baix.
- Jeràrquics.
- Formalitzats.
- Temàtiques acotades.
- Temàtiques segmentades (i sectorialitzades).
- Procedimentalitzats.
- Tendeixen a crear elits.
- Asimetries en la informació.
- Tendeixen a crear rutines.
- Perill de captura: l'òrgan que els crea es converteix en un òrgan més del departament (molt institucionalitzats).

Propostes sobre com haurien de ser els nous òrgans:

- Autonomia i autoorganització.
- Territorialització per aconseguir integritat —per evitar la segmentació— (el consell de conca hauria d'actuar amb una visió integral del territori i no només en allò que afecta estrictament l'aigua).
- No-interferència de l'Administració (característica relacionada amb l'autonomia i l'autoorganització).
- Mesures i condicions externes a l'òrgan: estabilitat en l'accés a la informació.
- L'Administració hauria de facilitar l'activitat dels moviments socials per tal que aquests puguin traslladar a la societat les qüestions que es tracten als òrgans estables de participació.
- Flexibilitat.
- Acord en les regles del joc.

Processos participatius oberts:

Amenaces:

- Limitació de temps.
- No-ponderació dels vots.

- Dificultats de difusió.
- Reticències dels interessos econòmics per evitar participar-hi.
- Es perceben com una excusa per legitimar l'acció de l'Administració, com una manipulació.

### Oportunitats

- Representativitat: de la ciutadania incorporada.
- Reconeixement de tots els actors.
- Flexibilitat.
- Consens.

### *Punt 3: Alternatives i millores*

Es posen de manifest deferències entre processos i òrgans estables de participació. Es creu que s'hauria de tendir cap a processos, perquè són més oberts i flexibles, i superar la fórmula dels òrgans, que són més rígids i tancats.

El problema dels processos és que tenen una durada limitada. Per això es planteja o bé dotar-los de periodicitat o bé crear òrgans més oberts i flexibles per garantir aquesta continuïtat en la participació. Es veu com un repte vincular adequadament i de manera continuada els processos als consells de conca que es creen. Els consells també es veuen com un risc de tornar a caure en fórmules rígides i tancades.

Caldria avançar cap a una participació en què els espais participatius (òrgans i processos) fossin més autònoms i tinguessin més grau d'autoorganització. Segurament per aconseguir-ho caldria que l'Administració dotés de recursos els moviments socials.

Caldria avançar cap a una participació més proactiva i no tan reactiva davant els conflictes.

Caldria anar eliminant les negociacions bilaterals i promoure els espais de negociació multilateral.

No es va proposar cap model alternatiu als que coneixem, sinó que es plantejava la millora de les fórmules existents dotant-les de més obertura, flexibilitat, transversalitat i integralitat, autonomia, etcètera.

## **GRUP DE TREBALL 3**

### **Pregunta plantejada: Quines són les millors condicions per al diàleg entre l'Administració i els moviments socials?**

Com superem els problemes identificats en el funcionament dels canals institucionals de participació? Han de ser vinculants? Quines facilitats s'haurien de donar als moviments socials per garantir un diàleg en condicions d'igualtat? Com se supera la diferència de llenguatges? Com es poden ajustar els temps propis de l'activitat ciutadana amb els temps propis de l'activitat administrativa i política? Com es poden encaixar les visions més globals i transversals dels moviments socials amb les visions més sectorials i departamentals de l'Administració? I amb els diferents nivells de govern? Els diferents actors continuen tenint diferents capacitats d'impacte en les polítiques públiques, tot i obrir-se canals institucionals de participació? Com es poden generar igualtats d'oportunitats per als diferents actors?

Amb aquest debat es pretenen abordar elements més de detall sobre les debilitats identificades en el funcionament dels canals institucionals de participació, bàsicament pel que fa als desajustos que es produeixen en relació amb els llenguatges i les lògiques d'actuació pròpies dels moviments socials.

Per tal de respondre a la pregunta plantejada, la sessió es va organitzar al voltant dels subtemes següents:

- Punt 1: Capacitat d'incidència a través dels canals institucionals
- Punt 2: Igualtat d'oportunitats entre actors
- Punt 3: Operativitat: llenguatge, ús del temps i transversalitat

### **Participants:**

- Manolo Tomàs: activista de la PDE.
- Germán Bastida: membre de la FNCA.
- Ferran Llargues: activista d'AEMS-Rius amb vida.
- Sílvia Mateo: activista del Servei Civil Internacional.
- Jaume Delclòs: membre d'Enginyers Sense Fronteres.
- Alba Ballester: tècnica de participació de la CSTE.
- Olga Alcaide: coordinació del Projecte Rius.
- David Tàbara: professor de Sociologia (UAB).

- Núria Morral: tècnica de participació de l'ACA.
- Marta López: investigadora de l'IGOP.
- Berta Gener: investigadora de l'IGOP.

## Resultats

### *Punt 1: Capacitat d'incidència a través dels canals institucionals*

- Cal tractar els problemes de fons a través de la ciutadania. Ara només ens quedem en coses concretes. Si no es miren a fons els problemes, no hi ha solució; llavors la gent no participa. Els processos a llarg termini i les actuacions que s'estan donant ara no quadren.
- Esforç compartit: de la gent per entendre les limitacions de l'Administració i de l'Administració per tractar problemes a fons. Quin lloc ocupen les qüestions mediambientals?
- Vinculació dels processos participatius? No, perquè seria molt perillós. Actualment no concorren les condicions en els mecanismes de participació per garantir la qualitat; els processos no estan ben definits. Hi ha un canvi de sensibilitat, però d'entrada no es pot prometre res. Quines garanties s'han de donar perquè les decisions preses en processos consultius arribin al més lluny possible? S'ha d'aconseguir la màxima incidència sense ser vinculants. Cal un retorn de la incidència que han tingut els processos.
- Els òrgans actuals no estan adaptats a la realitat que vivim. Van ser creats en un context diferent i no han evolucionat. Actualment hi ha processos que encavalquen planificació i execució al mateix temps. No hi ha comunicació dins aquest organisme.
- Sensació de manca de planificació: molts esforços però poca concreció sobre la manera com es vehicularan els resultats.

### Condicions per garantir la incidència:

- Compromís - implicació / voluntat política i compromís.
- Gestió d'expectatives.
- Es participa perquè qui mana ho vol fer: voluntat política de qui mana.

- Objectius clars: per conèixer la capacitat d'incidència, cal que se sàpiga què vol realment l'Administració. Definir línies a seguir: les qüestions mediambientals no són una prioritat?
- Perquè sigui al més consultiu possible, cal definir protocols o, si més no, les regles del joc.

*Punt 2: Igualtat d'oportunitats entre actors*

- Hi ha molt poder fora de l'Administració. L'Administració és captiva d'aquest poder.
- Manera de fer front a aquests sectors: unió de diferents col·lectius.
- Visualitzar portes falses: visualitzar canals paral·lels, transparència (tant en el cas dels moviments socials com amb els altres actors).
- Interlocutors amb capacitat de decisió dins els seus grups.
- Els moviments socials no es preocupen del que fa l'Administració, sinó de ser prou forts perquè l'Administració els tingui en compte.
- L'Administració està acostumada a tractar amb actors amb «prestigi» (ONG, sectors econòmics, etc.), però no amb altres grups.
- Hi ha molt escepticisme (exemple: el cas de la CHE). L'Administració està condicionada i és canviant. Cadascú sap les cartes que té i les utilitza.
- Cal força per poder participar. Arguments que vénen de la comunitat científica.
- Casos en què es destina un percentatge del pressupost d'un projecte a fer que les parts afectades es puguin defensar.
- Fer un protocol de participació explícit en què es reculli qui participa, com es participa, en quina fase estem... Quan definim molt, institucionalitzem, i el moviment social no té aquesta estructura. Però sense un protocol, els interessos econòmics tenen més avantatges.
- Cal millorar les condicions d'equitat: entre experts i no experts, finançament de les ONG, creació d'espais fora de l'Administració.

*Punt 3: Operativitat: llenguatge, ús del temps i transversalitat*

- Fan falta recursos.
- Debat al voltant de la professionalització de la participació dels agents de la societat civil. Cal remuneració, dotar de recursos els moviments socials?



Sí:

- Dotar de pressupost les entitats perquè participin.
- No totes les associacions poden defensar la seva postura.
- La participació aporta un valor afegit.
- Dotar de recursos les estructures locals.

Però:

- És perillós: professionalització vs. característiques dels moviments socials. Els moviments socials són el contrari de la professionalització?
- Cal distingir les organitzacions grans dels grups petits.
- Cas del delta: la ciutadania posa les problemàtiques damunt la taula i l'Administració facilita personal tècnic de fora de l'Administració per donar informació i solucions tècniques (jornades, etc.).
- Fer processos més sostenibles pel que fa als recursos humans:
- Treballar sobre documents més definits, més treballats tècnicament, però no tancats. Això permetria reduir el nombre de sessions.
- Difusió per Internet, blocs (exemple: el procés de la conca de l'Ebre).
- Cal definir molt acuradament el marc de referència i els límits de l'Administració.
- Adaptar-se a cada context.
- Interlocutors amb capacitat de decisió.
- Garantir informació i coneixement.

*Qüestions transversals:*

- La institucionalització implica que es perd capacitat de mobilització?
- Cal institucionalitzar els canals (la comunicació) i no el moviment social.
- Hi ha una manca de planificació.
- Es pot diferenciar entre participació simbòlica, consultiva o vinculant.

## ANNEX 2. ENTREVISTES REALITZADES

|                    |  |
|--------------------|--|
| Muntsa Niso        | Responsable de la unitat de participació de l'ACA.   |
| Joaquim Brugué     | Director general de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya.   |
| Anna Ribas         | Professora titular del Departament de Geografia de la Universitat de Girona. Participació en el Projecte Muga.   |
| Abel La Calle      | Professor de dret internacional de la Universitat d'Almeria i membre de la FNCA.   |
| Montserrat Ventura | Doctora en Ciències Ambientals per la Universitat de Girona. Ha realitzat la seva tesi doctoral sobre la participació pública en la gestió de la conca del riu Muga. |
| Alba Ballester     | Tècnica en participació de la FNCA i responsable de la CSTE.   |
| Sígrid Muñiz       | Membre de la XNCA i experta en l'àmbit de la participació.   |
| Daniel Barbé       | Membre de la XNCA.   |
| Josep Aragonès     | Secretari i coordinador de la CSTE.  |
| Josep Canicio      | Coordinador de l'equip tècnic del PIPDE.   |
| Susanna Abella     | Membre de la PDE.  |
| Carol Blesa        | Tècnica de la Direcció General de Participació Ciutadana.  |
| Jesús Solé         | President del GDT.   |
| Xavier Carbonell   | Empresa ARC Mediación (conductora del procés participatiu del Ter superior).   |
| Josep Grau         | Membre d'AEMS-Rius amb vida.   |
| Montserrat Pascual | Membre de la IAEDEN i la plataforma SLE.   |



A través de tres estudis de cas vinculats a la gestió de l'aigua a Catalunya, el llibre analitza amb profunditat les relacions entre l'Administració i els moviments socials en un context d'emergència de nous canals institucionals de participació ciutadana, tot focalitzant l'anàlisi en l'encaix del moviment ambientalista en aquests nous canals de participació ciutadana.

L'àmbit de la gestió de l'aigua resulta d'especial interès per dur a terme aquesta anàlisi, tant per la seva rellevància social —en tant que espai d'elevada conflictivitat territorial en els darrers anys— com per les noves formes de gestió impulsades per la Unió Europea, a través de la DMA, i per la Generalitat de Catalunya, en l'aplicació d'aquesta Directiva mitjançant l'obertura de nous canals institucionals de participació ciutadana.

Els autors conclouen que la gestió de l'aigua a Catalunya es troba en un procés de canvi a través de l'obertura de canals institucionals de participació que incorporen aquells actors tradicionalment exclosos en el procés d'elaboració de les polítiques públiques vinculades a l'aigua.

Tot i que els nous canals institucionals de participació són una oportunitat per vehicular les demandes dels moviments socials, hi ha importants desajustos entre la lògica de funcionament dels moviments socials i aquests nous espais participatius. L'estructura de l'Administració (sectorialitzada, jeràrquica i poc acostumada a dialogar amb determinats actors socials) dificulta la posada en marxa de processos participatius que responguin a les expectatives d'uns moviments socials dinàmics que acusen la poca disponibilitat de recursos i reclamen processos més integrals i transversals.

En aquest context, tant l'Administració com els moviments socials s'enfronten al repte de generar canals institucionals de participació que siguin funcionals per a totes dues parts i que garanteixin la convivència d'aquests nous mecanismes de participació institucional amb les formes autònomes d'acció col·lectiva, reivindicació i protesta pròpies dels moviments socials.

**Marc Parés** és doctor en Ciències Ambientals i llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona. És professor del Departament de Geografia de la mateixa universitat, investigador visitant a la University of Manchester i coordinador del Grup de Recerca en Participació Ciutadana i Moviments Socials de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP).

**Berta Gener** és llicenciada en Ciències Ambientals per la Universitat Autònoma de Barcelona i investigadora de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), on ha treballat en l'àmbit de la participació ciutadana i la gestió de l'aigua.

**Helena Cruz** és llicenciada en Geografia per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Urban Management per la Erasmus University of Rotterdam. Actualment és professora del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona, on treballa en la seva tesi doctoral sobre conflictes territorials, planejament urbanístic i participació ciutadana.

**Marc Martí** és llicenciat en Sociologia per la Universitat de Barcelona i màster en Investigació en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualment treballa com a investigador a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) en temes de moviments socials, participació i regeneració urbana.

