



Pastor guiando rebaño de ovejas.

Participación local en la elaboración del PORN de los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés

GEOLOGÍA

• Xavier Carbonell Casadesús

Diplomado en Mediación Comunitaria e Ingeniero Agrónomo.

• Mar Fábregas Reigosa

Agente de Desarrollo Local e Ingeniera de Montes.

• Asier Gárate Guisasola

Licenciado en Derecho, especialista en legislación Ambiental.

• Alberto Climente

Capataz Forestal y Dinamizador Local de la Oficina de Desarrollo de Los Valles.

INTRODUCCIÓN

En Abril de 1998, los Ayuntamientos de Fago, Ansó, Valle de Hecho, Aragüés del Puerto, Jasa, Aisa y Borau (ver figura 1), en colaboración con el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón, iniciaron la elaboración del PORN (Plan de Ordenación

de los Recursos Naturales), documento previo y obligatorio para la declaración, en su caso, de un espacio natural protegido. Unos meses antes, en noviembre de 1997 la DGA (Decreto 203/1997) iniciaba por su cuenta el proceso de elaboración del PORN de Los Valles Occidentales, como reacción a las denuncias hechas por grupos ecologistas en relación con unas talas de acebo acaecidas durante la saca de madera de los montes de la Mancomunidad Forestal Ansó-Fago. Todo se inició sin aviso previo a los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales afectadas.

Desde noviembre de 1997, la preocupación de los Ayuntamientos, se orientó a asegurar la participación vecinal en un espacio en el que sin consulta previa ya existían precedentes de implantación de otras figuras de protección (ZEPA en 1994, Reserva Nacional de Caza en 1966, y el Plan de Recuperación del Oso Pardo, iniciado en 1998). El objetivo que se plantearon fue que todas las propuestas técnicas y de financiación ligadas a este proceso fueran el resultado de un consenso entre todas las partes que están necesariamente implicadas. Así lo solicitaron formalmente al Gobierno de



Vuelo con parapente.

Aragón, y así fue reconocido legalmente su derecho a participar en el proceso. El objetivo era dar la vuelta a una situación conflictiva en su nacimiento.

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA

La experiencia de planificación participativa que presentamos muestra:

1) El potencial de los mecanismos legales y de planificación participativa que se han utilizado para garantizar la participación vecinal en todo este proceso. El proceso ha resultado innovador y ha creado jurisprudencia en la interpretación de las leyes que reglamentan la planificación y gestión de los espacios de interés natural. Así, al menos en Aragón, se han iniciado procesos similares (en Parque Natural Posets-Maladeta, Parque de la Sierra y Cañones de Guara, Parque Nacional de Ordesa, Sierra de Gúdar, etc. basados en el mismo Pliego de Condiciones que en su día se elaboró desde Los Valles.

2) La planificación participativa ha sido una herramienta clara para mediar en una situación que fue muy conflictiva al principio y que puede evolucionar, si la DGA respeta los acuerdos con los Ayuntamientos, a la demanda por parte del territorio de una figura de protección que compatibilice la conservación del medio con la pervivencia de las actividades tradicionales y el fomento del desarrollo socioeconómico de la población asentada.

Los conflictos relacionados con la protección de los espacios naturales

J. A. Corraliza, Profesor de Psicología Ambiental de la Universidad Complutense de Madrid, en una conferencia en la UIMP celebrada en Formigal en 1999, destacó las razones que hay detrás de la aparición de conflictos cuando hablamos de la protección de espacios naturales:

1) Es indiscutible que el discurso conservacionista ha calado en la población. Nadie duda que desde hace unos años la gente se está movilizándose para "conservar" ciertas especies o ciertos paisajes en cualquier rincón del planeta (rinocerontes blancos u osos pardos, los hayedos-abetales o la selva amazónica). Nadie duda tampoco de las repercusiones políticas de estas movilizaciones, que han conseguido "calar" en el discurso y la gestión de los políticos, quienes con mayor o menor convencimiento, ven que el medio ambiente vende o que al menos es necesario hablar de él si se quiere conseguir financiación.

2) Tampoco es difícil constatar que una cosa es el discurso y otra la práctica. Muchas personas con un discurso conservacionista "practican" un tipo de vida que poco tiene que ver con ese discurso. Por necesidad o por preferencia viven en grandes ciudades, compran en grandes superficies comerciales y estresadamente se organizan un fin de semana para ir al monte a respirar aire puro, a reencontrarse con la naturaleza.

3) En definitiva todos estamos convencidos de lo necesario que es mantener una relación "integrada"

Barranquismo.

en la naturaleza y luchar por conservar la riqueza natural para nuestros hijos, pero muchos (urbanos y rurales) estamos lejos de implicarnos seriamente. Recordaba el conferenciante que la clave está en lo que la gente hace, no en lo que la gente dice.

Por otro lado, no hay administración pública o político que se precie que no defienda que para "hacer lo que hay que hacer" se ha tenido en cuenta la opinión de los vecinos o afectados. Todos sabemos que existen trámites administrativos que obligan a la información pública; todos sabemos que "el desconocimiento de la ley, no exime de su cumplimiento". No obstante, lo que habría que aceptar es que los trámites y plazos habituales pueden resultar insuficientes cuando las propuestas de regulación/prohibición tienen implicaciones patrimoniales muy importantes, como son las propuestas de protección de espacios.

En conclusión, aún aceptando que la administración cumpliera siempre, los cortos periodos de alegación habituales o las simples sesiones informativas, ambos son percibidos a nivel vecinal y de las entidades patrimoniales como meros trámites consultivos sobre decisiones que ya están tomadas.

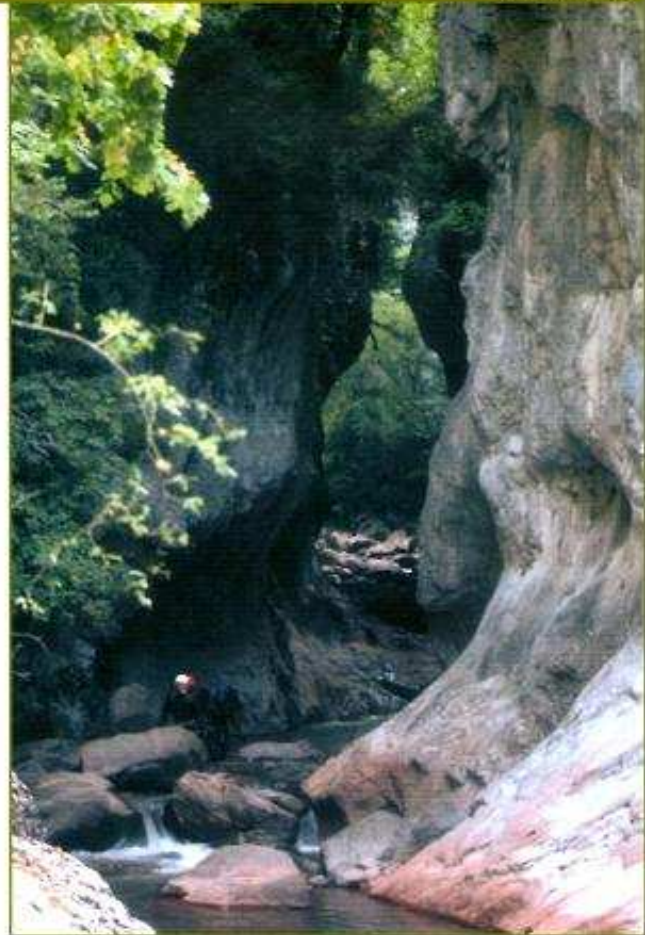
Los espacios naturales protegidos son ante todo un escenario social

Las tres razones antes citadas justifican razonablemente que la protección de espacios naturales genere situaciones lógicas de conflicto, de intereses enfrentados, que habrá que resolver. Las propuestas de protección de espacios hay que enfocarlas ante todo como una gestión de conflictos entre grupos (locales y foráneos, administrador y administrados), entre actividades, entre conductas y actitudes de la gente afectada. No se trata tanto de buscar los culpables como de hacer frente a una determinada situación y solucionar los problemas.

En definitiva hay que conseguir un consenso social. Imponer normas de ordenación del territorio, prohibiciones, multas, etc. para proteger el entorno sin que haya un consenso social, equivale a persistir en un conflicto permanente, que la población residente, propietaria patrimonial, acostumbra a formular de la siguiente manera (citamos literalmente de la conferencia de J. A. Corraliza):

- "Los que más conservan el medio ambiente son los de aquí"
- "quienes salen ganado son los ecologistas, los turistas, que mantienen su discurso proteccionistas hasta que se ven afectados"

Nosotros estamos convencidos de que es posible plantear una estrategia en la que se rompa ese dilema. Es posible que "los de aquí" podamos plantear propuestas que sean compatibles con ese discurso de respeto a la naturaleza y promuevan el desarrollo socioeconómico de nuestros pueblos. Es más ese desarrollo



socioeconómico es exigible por Ley a la Administración que es quien inició el proceso de redacción del PORN en esta zona.

Pero hay más dilemas básicos que se plantean en la gestión de los espacios naturales protegidos y que seguro muchos de nosotros tenemos en la cabeza.

Dilemas básicos en la gestión de los espacios naturales protegidos

J. A. Corraliza planteó en su presentación una serie de oposiciones, según él artificiales, pero que son percibidas como tales y se apoyan en los diferentes grupos sociales.

Se refería a que a pesar de que hay consenso en promover el Desarrollo Sostenible, estas oposiciones se perciben como fuente de enfrentamientos para llegar a ese modelo de desarrollo. Propuso las siguientes oposiciones:

Ecocentrismo	• Sociocentrismo
Protección	• Explotación
Usos tradicionales	• Demandas urbanas
Gestión local	• Gestión foránea
Usos exclusivos	• Usos polivalentes
Economía	• Conservacionismo

Estas oposiciones las presenta gráficamente como vectores de conflictos sociales en los espacios naturales protegidos:



Caballos en Aguas Tuertas.

La experiencia de elaboración del PORN de los Valles ha procurado consolidar espacios de participación vecinales en los que se tomen decisiones entre todos los agentes implicados y que éstas se incorporen a las propuestas de planificación y gestión de su territorio.

La experiencia de elaboración del PORN de Los Valles Occidentales

El PORN es un instrumento de ordenación del territorio que debe favorecer y garantizar el desarrollo socioeconómico de una zona compatible con la conservación del medio ambiente (ver figura 2). La Ley de Espacios Protegidos de Aragón (LENPA, 1998) obliga a:

1) Definir e indicar el estado de conservación de los recursos y de los ecosistemas del territorio.

2) Evaluar la situación socioeconómica de la población asentada y de sus perspectivas de futuro

3) Indicar las normas de protección que convengan. Una reglamentación precedente reconoce además el derecho de las instituciones patrimoniales de participar en el proceso del PORN junto al Gobierno de Aragón.

Hasta ahora, nunca se habían seguido estos pasos, o al menos la ley se ha interpretado con restricciones en cuanto a: 1) la participación real de la población en el proceso (la administración únicamente informa a la población); 2) la necesidad de hacer un estudio socioeconómico de la misma importancia que el estudio ecológico. Por otro lado, los antecedentes que hay en

cuanto a la declaración por procedimiento de urgencia de algunos Parques Naturales tampoco ha ayudado a dar una imagen de voluntad real de la Administración de favorecer la participación local en la gestión del territorio.

La experiencia que se presenta a continuación desarrolla, al máximo, las oportunidades que ofrece la actual legislación en cuanto a la participación local de la población en la ordenación del territorio y proyecta nuevas propuestas en lo que es la gestión de conflictos en espacios de interés natural: cuando hablamos de ordenación o protección de espacios de interés natural, la falta de canales de participación de los afectados desde el inicio del proceso de declaración hasta la definición de las propuestas, acostumbra a ser la causa principal de la aparición de conflictos.

OBJETIVOS

Los objetivos que se han planteado en esta etapa del proceso son:

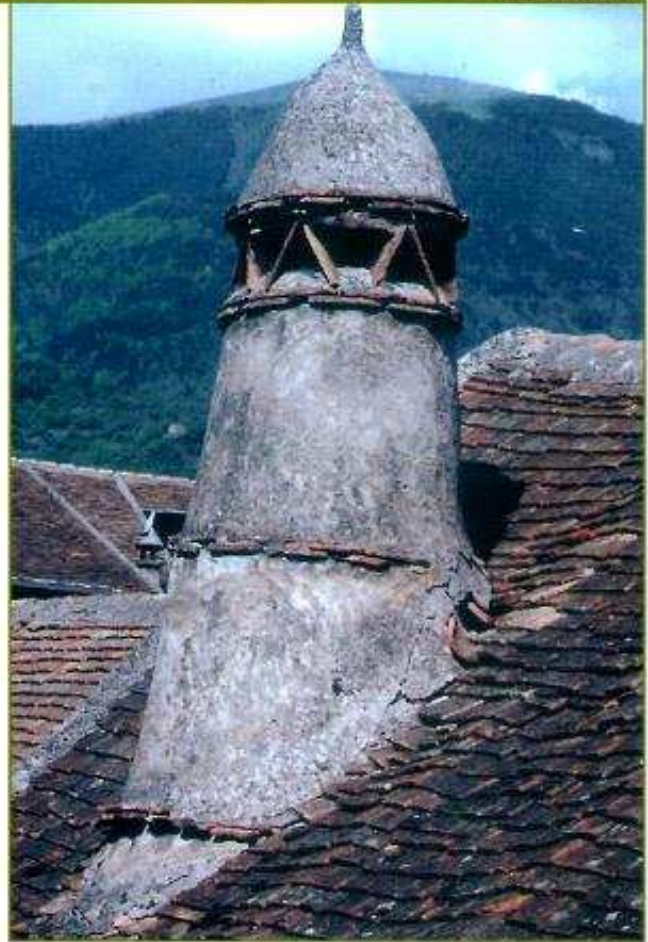
1) Garantizar legalmente la participación de las instituciones patrimoniales (los propietarios de los montes).

2) Establecer los mecanismos de participación vecinal que permitan incorporar al proceso el punto de vista de la población.

3) Analizar los problemas de los diferentes sectores sociales y económicos.

4) Análisis de los objetivos y de propuestas concretas.

Chimenea tradicional.



METODOLOGÍA

Para garantizar legalmente la participación de los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales:

- Cada una de las instituciones patrimoniales solicitó colaborar oficialmente con el Gobierno de Aragón en la elaboración del PORN.

- Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales firmaron un convenio para constituir la Junta de Representantes del Convenio para la Redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Actualmente esta Junta ha pasado a ser un Consorcio (ver figura 3). Esta etapa se ha formalizado a través de la correspondiente asesoría jurídica y a través de reuniones informativas y Talleres de Alcaldes y Concejales.

- Desde el territorio se solicitó a Medio Ambiente de la DGA la realización de un Estudio Socioeconómico, documento imprescindible que debería acompañar a las Bases Ecológicas del PORN elaboradas por el IPE de Jaca en 1995.

Para incorporar al proceso el punto de vista de la población se puso en marcha una Oficina de Desarrollo, encargada de:

- Dar máxima difusión de la información relativa al proceso entre los vecinos.
- Organizar los talleres.
- Difundir los resultados.
- Hacer un seguimiento permanente del Estudio Socioeconómico a través de la firma de un convenio de colaboración en la Dirección Técnica del mismo entre Ayuntamientos y DGA.
- Establecer un servicio itinerante por los pueblos, para recoger las inquietudes de los vecinos.
- Vincular a la Oficina de Desarrollo dinamizadores locales.

El mecanismo más importante de participación vecinal, fueron los Talleres Sectoriales, en los que vecinos y técnicos (unas 30 personas en cada taller) hicieron un análisis conjunto de cada uno de los sectores sociales y económicos. Los Talleres fueron moderados por una persona externa al territorio, mediante la metodología del marco lógico, estructurando el análisis en forma de árbol de problemas causa-efecto. El análisis de la participación y la coordinación de los mismos fue responsabilidad de la Oficina de Desarrollo. Sus resultados se integraron en el Estudio Socioeconómico (ver figura 4).

El análisis de los problemas afectando a los diferentes sectores sociales y económicos se hizo a través de los Talleres sectoriales. Los Talleres consistieron en varias reuniones extensas de trabajo, generalmente celebradas en dos o tres días, adaptadas al horario del colectivo convocado. Se pretendía reunir a un número

no demasiado numeroso de personas (alrededor de 30 por taller) para que el trabajo fuera efectivo.

Los objetivos principales de los Talleres fueron: detectar cuales eran los problemas actuales del colectivo convocado, analizando conjuntamente cuales eran las causas que habían provocado dichos problemas y proponer más adelante soluciones, siempre desde el punto de vista de los afectados. El objetivo principal era el de incorporar al PORN los intereses y expectativas de los vecinos.

En concreto, y por poner un ejemplo, explicaremos las principales características metodológicas de uno de los talleres, concretamente el Taller Ganadero:

- El Taller ganadero, fue el primero en realizarse de los ocho que tuvieron lugar en Los Valles, y se realizó en uno de los pueblos del proyecto, concretamente en Echo.

- En él estaban presentes un total de 34 personas: ganaderos de todos los valles; veterinarios de las ADS, técnicos de Medio Ambiente, incluidos los que llevan los temas del oso pardo y de ZEPAs; técnicos de agricultura y Oficinas Comarcales Agroambientales; profesores de la Universidad, e investigadores del CSIC, que colaboraron en la redacción de las bases ecológicas del PORN.

- Los resultados finales fueron fruto del consenso, sin que fuera necesario llegar a votaciones.

- Utilizando cartulinas, y animados por un moderador externo, identificaron por escrito los principales pro-



Pastoreo en el entorno de Peñaforca...

blemas que afectan al sector ganadero y sus relaciones causales.

- El taller tuvo una duración de tres días, en sesiones de cuatro horas (de 20h a 1h de la madrugada).

Para analizar los objetivos y propuestas se:

- Realizaron de 7 jornadas de propuestas, para aportar, entre técnicos y vecinos, propuestas concretas l árbol de problemas, transformado en gabinete en árbol de objetivos.

- Posteriormente, se celebraron 4 mesas de trabajo para priorizar los objetivos de los ejes estratégicos del Plan de Acciones, con el que se finalizaba el estudio socioeconómico.

RESULTADOS

En lo que respecta al objetivo de Garantizar legalmente la participación de las instituciones patrimoniales, los resultados han sido los siguientes:

- El Gobierno de Aragón reconoce, abril de 1998, la colaboración de todos los organismos locales para la elaboración del PORN.

- En abril de 1998 se constituye la Junta de Representantes, formada por todos los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales del ámbito territorial del PORN.

- En noviembre de 1999, el Gobierno de Aragón contrata a una empresa para realizar el Estudio Socioeconómico, cuyo pliego de condiciones obliga a incorporar al estudio el análisis de la problemática hecho por la población de Los Valles y establece un protocolo de codirección del estudio.

- En 2001, se constituye el Consorcio para el Fomento del Desarrollo Socioeconómico de Los Valles.

En cuanto al establecimiento de los mecanismos de participación vecinal que permitan incorporar al proceso el punto de vista de la población, durante la primavera del año 2000 se celebraron siete Talleres sectoriales de duración ente uno y tres días. Concretamente se celebraron Talleres de Ganadería, Turismo, Jóvenes, Servicios, Mujeres, Social, y Forestal. A cada Taller asistieron siempre entre 25 y 38 personas.

Los resultados de los Talleres Sectoriales se reflejaron en forma de árbol de problemas. A continuación aparecen los resultados de uno de los talleres, concretamente los resultados del Taller de Ganadería.

Las siete Jornadas de Propuestas se celebraron entre diciembre 2000 y enero 2001. Se hizo una jornada por Taller y la asistencia media fue de unas 12 personas por mesa. La horquilla en realidad osciló ente 3 y 18 personas, siendo máxima la asistencia en las mesas que directamente guardaban relación con las actividades económicas tradicionales en la zona: ganadería, turismo t forestal.

Y finalmente, respecto a los resultados del análisis de objetivos y propuestas concretas, se realizaron los siguientes pasos:

- 1) Validación de las matrices DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades).

- 2) Priorización de los objetivos incluidos en cada eje estratégico por parte de los representantes políticos locales y técnicos de la Administración autonómica.

- 3) Listado de acciones concretas en cada uno de los



Taller de participación de ganaderos.

objetivos: Plan de acción con una previsión a tres años de una inversión de 3.000 MPTS.

4) Puesta en marcha de alguna de las propuestas. Como ejemplo se presenta la visita a Olorón de los ganaderos de Los Valles para informarse sobre sistemas de vallado compatibles con la protección del espacio.

CONCLUSIÓN

Cuando hablamos de protección de espacios naturales, la falta de canales de participación de los afectados en el proceso de declaración y en la definición de las propuestas, acostumbra a ser la causa principal de la aparición de conflictos.

En ese contexto resulta ineludible ir más allá de la simple información pública o del habitual periodo de alegaciones que acompañan, como meros trámites administrativos, la propuesta de protección de un territorio por su interés natural.

La propuesta de protección de espacios tiene importantes implicaciones sobre el patrimonio de los afectados y la gestión futura del territorio donde viven. Por tanto, si no queremos fomentar el alejamiento y la desconfianza, debemos considerar desde el principio a los futuros espacios naturales protegidos como un escenario social.

La protección de espacios genera frecuentemente situaciones lógicas de conflicto, en definitiva de intereses enfrentados que habrá que resolver. Por ello las propuestas de protección de espacios hay que enfocarla ante todo como una resolución de conflictos entre grupos (locales y foráneos, administrados y administrador), entre actividades y entre actitudes de

la gente enfrentada. En definitiva, hay que alcanzar un consenso social.

En la experiencia de Los Valles, se plantea una estrategia para romper con muchos de los dilemas básicos que se plantean en la gestión de los espacios naturales protegidos (conservación versus actividad económica, usos recreativos versus explotación del recurso natural, gestión foránea versus gestión local, etc.). A falta de diálogo, estos dilemas son el origen de la mayoría de los enfrentamientos entre los supuestos beneficiarios y los afectados, generalmente vecinos residentes.

Sin embargo, el camino que queda por recorrer es largo ya que necesita ir acompañado de un compromiso real por parte de la DGA en la asignación de presupuestos en espacios de interés natural que permitan ese desarrollo socioeconómico compatible con la conservación del entorno que propone el Plan de Acciones del Estudio Socioeconómico de los Valles Occidentales. Ese compromiso se hace más acuciante al llegar a conocimiento de los vecinos y vecinas que los incumplimientos con los compromisos que impone la Red Natura 2000 pueden condicionar la financiación de proyectos con cargo a los Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión para el resto de Aragón.

Queda todavía por redactar definitivamente el PORN de Los Valles y los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales desean, como vienen expresando desde el inicio del proceso, participar en la redacción y definición de ese documento. Algún antecedente no muy lejano, como la ampliación de la región alpina en Red Natura 2000, no ha seguido un proceso suficientemente participativo, lo que de nuevo ha generado distanciamiento y desconfianza.