

La participación en el ámbito de la sostenibilidad

... de la información pública a la participación real



Fernando LÓPEZ ⁽¹⁾
 Dirección General de Participación Ciudadana
 Gobierno de Aragón

Este texto está redactado gracias a las reflexiones y textos de numerosas personas y entidades expertas en participación y sostenibilidad, de las cuales querría destacar a: Jesús de la Osa, Henri Bourrut, Loreto Beltrán, Xavier Carbonell, Diego Chueca, Nacho Celaya, Francisco Heras y Fundación Ecología y Desarrollo, a todos ellos muchas gracias.

1. Marco de referencia: el trámite administrativo y un paso más

Si un ámbito sectorial se ha caracterizado por la realización de acciones que se enmarcaran en el terreno de lo considerado "participación" han sido las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad. Si bien es cierto, que durante años se han limitado al cumplimiento de la normativa, a través, de la exposición e información pública, la entrada en vigor de las sucesivas normas referidas al acceso

a la información ambiental (Ley 38/1995, Directiva 2003/4/CE y la Ley 27/2006) y sobre todo la entrada en vigor del Convenio de Aarhus han propiciado que el acceso a la información ambiental se convierta en un derecho para todos los ciudadanos, que ese acceso, a la información ambiental, permita establecer sistemas adecuados de participación pública y que éstos sean efectivos, ya que sin información no es posible la participación real.

En ese punto, es donde la participación debe ser la base para la resolución de los conflictos ambientales, ya que como todos los conflictos, tienen una característica común, como es la complejidad. Lo complejo sólo puede ser resuelto de manera imaginativa, consensuada y desde luego participada. La ciudadanía puede convertirse en el principal responsable de la observancia, vigilancia y aportación activa de ideas para una gestión sostenible del medio ambiente (más que los gobiernos o el poder económico) debiendo avanzarse hacia una democracia más participativa. Las razones para ello son evidentes: la responsabilidad compartida, la necesidad de un amplio compromiso para poder dar soluciones efectivas a los problemas ambientales, el apoyo mutuo, el mayor desarrollo y madurez de la sociedad. Sin duda, estos avances no ponen en tela de juicio el sistema representativo y la

⁽¹⁾ Fernando López es Doctor en Geografía y Jefe del Servicio de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

responsabilidad de los dirigentes que tienen la responsabilidad de tomar decisiones, es un camino en el que la ciudadanía ayuda a tomar mejores decisiones.

Así lo han entendido los responsables de medio ambiente para Europa, con la suscripción del Convenio de Aarhus, que determina un contexto nuevo en el que surgen amplias obligaciones para las autoridades en materia de información y participación ambiental, pilares básicos, del citado convenio, junto con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La participación ambiental puede definirse como: *"una serie de acciones que se rigen por determinadas pautas de actuación grupal, cuyo cometido es la búsqueda de soluciones y de algún tipo de cambio que afecte a la problemática ambiental, y así contribuya al beneficio colectivo. De hecho, vendría a ser algo así como una especie de responsabilidad moral y social hacia la naturaleza y el ambiente"* (C.Cadrecha,2001).

No todos los individuos sienten la responsabilidad de participar en la toma de decisiones políticas de la misma forma y en las cuestiones ambientales no es distinto. Es frecuente que la responsabilidad de los ciudadanos por participar en las decisiones ambientales se convierta en una acción colectiva. En numerosas ocasiones existe una reacción individual ante noticias y situaciones alarmantes, que son percibidas como un riesgo, o por un modelo de gestión ambiental que van en contra de los intereses generales y por ello, se busca una agrupación en asociaciones u organizaciones que canalicen las aportaciones individuales. Otras personas, sin embargo, no sienten esa necesidad de manifestar sus inquietudes u opiniones y mucho menos participar, por lo que en este caso es necesario utilizar otros recursos para su motivación, siendo indispensable la información y la educación ambiental, para lograr una madurez suficiente de la sociedad que haga posible la participación en las políticas ambientales.

La ciudadanía debe participar activamente en la toma de decisiones, en general y en las cuestiones ambientales, en particular. Para ello, hay que

darle los cauces necesarios que faciliten la información y la comunicación de sus demandas. Es el proceso el que se va generando una inteligencia colectiva, conducente a una cultura de la democracia participativa en al que, sin menoscabo del respecto a quien toma las decisiones, se asume por parte de la ciudadanía una actitud preactiva en la construcción de las políticas públicas.

La pregunta que cabría hacerse es ¿por qué debe existir la participación social en materia ambiental? El Seminario Permanente de Participación Ambiental aporta razones como la responsabilidad común sobre el estado del medio ambiente y que nos debe hacer pensar en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales que pueden afectar a grandes extensiones de territorio o a un número elevado de personas. También para un mayor desarrollo personal y comunitario y para el apoyo mutuo a la hora de superar los problemas, enriqueciendo a todos la diversidad de opiniones. Los procesos de participación suelen gozar de flexibilidad y suponen mayores dificultades de manipulación por parte de unos pocos.

Ante una determinada iniciativa, plan o programa con repercusiones para el medio (¿quién es capaz de afirmar que alguno no lo tenga?) la participación de los distintos sectores y actores implicados es fundamental para poder analizar con suficiencia y a tiempo los conflictos que se producen entre los distintos intereses, valorar las soluciones adecuadas, y evitar la conflictividad social. Por todo ello, la participación debe iniciarse lo antes posible en el proceso, contar con todos los actores, establecer los cauces y garantías que aseguren la transparencia, las reglas del debate, y por supuesto, el retorno de las opiniones e informaciones generadas en el proceso de participación.

1.1. El Convenio de Aarhus

Desde la óptica normativa del Derecho y en la legislación vigente, se pueden encontrar distintas referencias de obligatoriedad para las

Administraciones Públicas de dar cabida a la participación, en distintos grados, desde el grado mínimo (que no podemos llamar participación propiamente dicha) que consiste en someter un plan o proyecto a información pública y dar un período para la presentación de alegaciones (ej: evaluación de impacto ambiental), pasando por la creación de determinados órganos de participación (ej: patronatos de espacios naturales protegidos), llegando al compromiso de grandes planes o estrategias de someterse a verdaderos procesos de participación. Pero lo que realmente ha revolucionado la normativa y sobre todo la implantación de nuevas prácticas de información y participación ha sido básicamente la entrada en vigor del Convenio de Aarhus.

Existen otros mecanismos legales para la relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, que desde el punto de vista jurídico se consideran también como participación, ante el poder legislativo (iniciativa legislativa popular, derecho de petición), la presentación de quejas ante la Comisión Europea y ante los defensores del Pueblo. Lo cierto es que por diversas causas, principalmente el desconocimiento de su existencia o la deficiencia de las respuestas de las administraciones ante estas iniciativas, son instrumentos muy poco utilizados.

El Convenio de Aarhus contempla de forma explícita la importancia de la participación de la ciudadanía ante los proyectos de implantación de nuevas actividades en su territorio y la participación en la elaboración de planes y programas con repercusión ambiental, éstas junto con la participación en la elaboración de normativa favorecen claramente la integración ambiental de las políticas sectoriales.

El objetivo fundamental del Convenio de Aarhus es garantizar los derechos de participación del público en la toma de decisiones en asuntos medioambientales para contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar de las personas. Esto constituye una materialización del Principio 10 de la Declaración de Río, sobre la necesidad de la participación de los ciudadanos.

La idea es poder dar el salto cualitativo que permita, al amparo de la normativa, pasar de un mero formalismo, en muchos casos ficticia, de la participación a una participación efectiva y real, superando la utilización de la supuesta participación, sin garantías, como una justificación de transparencia, el fin es democratizar y hacer más transparentes las decisiones que se adopten en materia ambiental, así como poder afrontar de una manera más inteligente, los problemas complejos del medio ambiente.

En un análisis más detallado del Convenio de Aarhus podemos distinguir tres niveles de participación, según se participe en el proceso para la toma de decisiones ambientales sobre actividades específicas, sobre planes, programas y políticas, o sobre la elaboración de normativa.

Se establecen una serie de cuestiones comunes para los tres niveles:

- Las ONGs ambientalistas siempre pueden participar, en cualquier caso, tienen la consideración de público interesado.
- Se podrá acceder a todas las informaciones pertinentes.
- La participación se producirá siempre desde el inicio del procedimiento de decisión, cuando es posible una influencia real en la decisión final sobre la cuestión.
- Los plazos deben ser suficientes.
- Finalmente, la decisión final debe tomar en cuenta los resultados de la participación del público.

a) Participación en las decisiones sobre actividades

Este es el mayor nivel de participación, se regula en el artículo 6 del Convenio de Aarhus que se refiere a la participación del público en las decisiones sobre actividades específicas que enumera en su anexo I y sobre las actividades específicas no enumeradas que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente. En dicho anexo figuran industrias del sector energético, industrias mineras y químicas,

instalaciones de gestión de residuos, construcción de infraestructuras de transporte, obras hidráulicas, instalaciones ganaderas, entre otras (las actividades sometidas a IPPC y casi todas las de EIA están en dicha relación, también las instalaciones con riesgos químicos). Además establece que toda actividad incluida en el marco de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental nacional también queda automáticamente incorporada al anexo.

Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones sobre una de estas actividades, se informará al público interesado (están incluidas las ONGs ambientalistas como tal), por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso, y se realizarán procedimientos de participación con tiempo suficiente. El público interesado tendrá derecho a poner de manifiesto observaciones y opiniones a la autoridad o autoridades competentes antes de que se adopte una decisión. Los resultados de las consultas que se celebren deberán ser tenidos en cuenta debidamente.

Para cumplir con los compromisos del Convenio, la Directiva 2003/35/CE ha modificado las Directivas 85/337/CEE, de Evaluación de Impacto Ambiental y 96/61/CE (Directiva IPPC).

b) Participación en la elaboración de planes y programas

En este nivel la participación no es tan intensa como en el caso de las decisiones sobre actividades.

Está regulada en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 2003/35/CE.

Se debe garantizar que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o de los programas que sea necesario elaborar de conformidad con el Anexo I de la Directiva (en dicho Anexo se relacionan las directivas sobre residuos, residuos peligrosos, pilas y acumuladores que contengan materias peligrosas, envases y residuos de envases, contaminación por nitratos utilizados en la agricultura, evaluación y gestión de calidad del aire ambiente).

El público con derecho a participar lo determinarán los Estados miembros, pero en cualquier caso están incluidas las ONGs de defensa ambiental. Cada Estado miembro debe determinar las modalidades de participación del público y garantizar que se le permite prepararse y participar eficazmente.

Para ello, debe informarse al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, ante cualquier propuesta de plan o programa y su modificación o revisión, sobre su contenido y sobre los mecanismos mediante los cuales puede participar, incluida la autoridad competente a la que se podrán presentar los comentarios o formular preguntas. Los resultados de la participación deben ser tenidos en cuenta al adoptar las decisiones.

c) Participación en la elaboración de normativa

Durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones legales o instrumentos normativos con repercusión para el medio ambiente, el Convenio de Aarhus (artículo 8) compromete a las partes a esforzarse por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas.

Debe fijarse un plazo suficiente, publicar el proyecto normativo o darlo a conocer por otros medios y facilitar la posibilidad de que el público formule observaciones, directamente o a través de órganos consultivos. Los resultados se tendrán en consideración todo lo posible.

En realidad, esta breve descripción de las posibilidades que se han abierto para la participación en el terreno del medio ambiente con el convenio de Aarhus, nos sirve para introducir en las siguientes páginas algunos ejemplos de que es posible dar el salto de la simple información y/o el cumplimiento de los procedimientos a una participación real. Se expondrán algunos casos en que esto ha sido posible, no es un repaso exhaustivo y con un hilo conductor, pero sí la constatación, desde diferentes ámbitos de las políticas ambientales, de que es posible actuar de otra forma.

2. Educación Ambiental

La Educación Ambiental desde sus inicios se plantea como un proceso de acción para el medio ambiente. Su objetivo es implicar a las personas en la resolución de los problemas ambientales (participación activa), actuando a nivel local desde una perspectiva global. Quiere alcanzar al conjunto de la población humana, mucho más allá del ámbito educativo formal y ha hecho suyo el concepto de desarrollo sostenible.

2.1. Libro Blanco de la Educación Ambiental en España

El propio Libro Blanco de la Educación Ambiental en España, no sólo es un claro ejemplo de proceso de participación, si no que uno de sus argumentos fundamentales es el fomento de la participación. Desde su finalización en el año 1999, la educación ambiental en España ha tenido un referente teórico que se generó en un proceso de elaboración absolutamente participado, abierto a las administraciones, asociaciones, representantes de distintos sectores sociales, profesionales de la educación y personas interesadas.

La participación institucional se llevó a cabo a través de reuniones periódicas de la Comisión temática sobre Educación Ambiental, organismo promotor del Libro Blanco, y de las aportaciones que distintos organismos de las administraciones central y autonómica realizaron durante la fase de consulta.

Las Mesas de Trabajo reunieron representantes de diferentes marcos de acción en los que se desarrolla la educación ambiental: administración local, organizaciones no gubernamentales, empresas de consultoría y servicios de educación ambiental, profesionales de los medios de comunicación y agentes sociales (sindicatos, mundo empresarial, entidades financieras y asociaciones profesionales).

La creación de una página web permitió que cualquier particular, organismo o colectivo

interesado por la educación ambiental realizara sus comentarios y sugerencias.

Entre los principios básicos del Libro Blanco (punto 3.5) se encuentra el impulso de la participación. Se señala en este apartado, que la educación ambiental debe favorecer la aplicación práctica de los aprendizajes a través de acciones orientadas a solucionar problemas concretos y para ello es necesario revisar los cauces de participación, hacerlos más fáciles y accesibles, y utilizar la propia participación como un elemento de aprendizaje de destrezas, de concienciación y de compromiso, con ello se facilita la prevención de conflictos y garantiza la responsabilidad compartida. Para todo ello se considera imprescindible el apoyo al movimiento asociativo y el fomento del voluntariado como vías de participación ciudadana.

2.2. Estrategias de Educación Ambiental

Sin duda una de las acciones de la educación ambiental que mejor ha recogido el impulso de la participación, señalado en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España, han sido las Estrategias de Educación Ambiental. Han sido muchas las puestas en marcha, desde las primeras en iniciarse en Navarra o Castilla-León a las más recientes de la Comunidad Valenciana o Cantabria, pero una de las que han completado su proceso de elaboración e implantación con más elementos de participación ha sido la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EAREA).

Esta Estrategia es un plan de acción en materia de educación ambiental elaborado y aplicado de forma participativa que se está desarrollando desde 2001 en Aragón, y cuyo objetivo es mejorar la Educación Ambiental con la participación de todos. Desde los primeros documentos borradores, siempre estuvo presente que la participación había de ser el hilo conductor, hasta el punto de que el promotor de la Estrategia, el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, facilitaría los medios para que el proyecto fuera de la sociedad en su conjunto, es decir, un documento construido entre todos los

participantes, con posibilidad de intervenir y participar en todas y cada una de sus fases. Es evidente que la EAREA no era la primera Estrategia de Educación Ambiental basada en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España, pero quizás sí fue la que de una manera sistemática incorporó la participación en todas sus fases, sin excepción.

La fase de elaboración de la EAREA, entre 2001 y 2003, incorporó un proceso social participativo a través de un amplio conjunto de grupos y dinámicas de trabajo (plenarios, reuniones sectoriales, intersectoriales, de coordinadores...) aportaciones de entidades y de particulares, para llegar a elaborar 4 borradores, entre más de 300 personas y 100 entidades. Si bien todos estos instrumentos no son una novedad, la aplicación de todos ellos y las cifras de reuniones, Jornadas, distribución de documentos, la utilización de la figura de los facilitadores y sobre todo la estructuración de los instrumentos de participación durante el proceso de implantación de la EAREA, a través de:

- La Comisión de Seguimiento, foro de representantes de los sectores implicados en la EAREA, nexo de conexión con su sector y con una periodicidad de reuniones de 2 y 3 veces al año.
- La Comisión asesora externa, formada por personas de reconocido prestigio de diferentes ámbitos de la Educación Ambiental, para asesorar en metodologías de trabajo y participación. Se reúne con periodicidad semestral.
- Encuentros plenarios y sectoriales. Reunión de todas las entidades adheridas a la EAREA (más de 340), realizadas en 2001, 2004 y 2006.
- Comisión Interdepartamental, creada mediante Decreto 50/2003, de 11 de marzo (BOA 36, de 28 de marzo de 2003), para el desarrollo de la EAREA, dentro del Gobierno de Aragón, con reuniones anuales.
- Canales de participación: Boletín electrónico y papel, y página web se han convertido en los verdaderos canales de participación de la EAREA en estos años.

LA EAREA no deja de ser un modelo de participación desde la Educación Ambiental, concebido en gran manera como "un proyecto de proyectos", que es capaz de canalizar las múltiples voluntades que participan en procesos de búsqueda de sostenibilidad desde la educación ambiental.

3. Agendas 21 Locales

En los últimos tiempos, las Agendas 21 locales se han convertido en la oportunidad más clara de dar cabida a la participación ciudadana en la construcción de unas políticas conducentes a un supuesto desarrollo sostenible. Al menos en teoría, desde la combinación de la educación ambiental, la participación ciudadana y la idea del desarrollo sostenible, se debían construir las Agendas 21 locales, y son muchas localidades las que así lo han hecho, con independencia de que a la hora de la implantación de la Agenda se hayan producido los mayores problemas.

La Educación ambiental quiere promover la participación ciudadana, pero no es exclusiva de ella ni de los procesos de las Agendas 21. Es una preocupación que la propia Unión Europea ha plasmado en el Libro Blanco de la Gobernanza, reconociendo que *"en la mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa, las instituciones políticas son concebidas de tal manera que la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la vida política se limita a elegir a sus representantes..."*

Es obvio que las Agendas 21 pueden ser, en algunos casos lo son, oportunidades para avanzar y profundizar en la democracia participativa. Sin entrar en el análisis de cómo realizar una Agenda 21 y los múltiples ejemplos positivos que en España se han realizado, si destacaría una serie de elementos comunes de participación de aquellas experiencias de Agendas 21 que basan en la participación la clave de su éxito:

- Definir perfectamente el marco del proceso de participación: quién, para qué, cómo, cuándo (cronograma), expectativas, etc.
- Definir quién convoca el proceso, quién se responsabiliza del mismo, quién lo dinamiza, cuáles serán los tiempos empleados (dinámicas, metodología).
- Hacer una convocatoria, clara, precisa y concisa en función del marco definido en el primer

paso. En esta convocatoria ha de quedar muy clara la relación entre el esfuerzo solicitado y los resultados esperados.

- Diseñar un proceso paralelo de evaluación continua, para los organizadores y para los participantes.

Una Agenda 21 Local es participación en desarrollo sostenible, un esfuerzo que debe contar con los recursos necesarios, en la mayoría de los procesos se está haciendo un esfuerzo desconocido hasta ahora, de estímulo a la participación ciudadana, políticos, técnicos y ciudadanos se han aventurado en la decisión de caminar juntos con la esperanza de mejorar su medio ambiente. Estos procesos, ha conseguido, en una medida u otra, que muchas personas se sumen de forma voluntaria a los debates, reuniones y a los foros, con mucho interés e ilusión: No deberían ser defraudadas estas expectativas.

4. Planes y Procesos Estratégicos

Una adecuada planificación y protección del medio ambiente requiere de la concurrencia y participación de todos los interesados, independientemente de su nivel de afección. La sociedad civil debe ser informada e invitada a participar (mucho más allá de lo establecido en los procedimientos, ya analizado en este trabajo) para establecer un diálogo de “ida y vuelta” para abordar los grandes planes y procesos estratégicos, máxime después de la aprobación de la Ley 7/2006 de Protección Ambiental, que incorpora los planes y programas, y que establece en su tramitación un proceso de participación pública.

Los ciudadanos deben poder fundar sus opiniones de manera tal que les permita participar en la toma de decisiones. La vida en democracia exige escuchar a los grupos de interés y a los ciudadanos como una manera de prevenir los conflictos sociales y ambientales, y los planes y estrategias son oportunidades únicas. Vamos a mostrar 2 ejemplos de la Comunidad Autónoma de Aragón (un plan y una estrategia) en los que se ha contado con un amplio proceso de Participación.

4.1. Revisión del Plan GIRA (Gestión Integral de los Residuos de Aragón)

El Plan de gestión Integral de los Residuos de Aragón (GIRA) se aprobó en el año 2005, para el período 2005-2008. Si bien en su redacción se realizaron algunos trabajos y talleres de participación, la inminente caducidad del Plan, junto con la entrada en vigor de la citada Ley de Protección Ambiental que impone en la tramitación un proceso de participación, ha llevado a la puesta en marcha de un proceso de participación abierto a toda la sociedad.

En principio la Ley de Protección Ambiental de Aragón, aprobada en el año 2007, que regula los trámites administrativos que deben llevar los Planes y programas, señala una serie de períodos de información y de participación, que comienzan

con la fase de consultas previas y finaliza con un período de exposición pública que dé opción a toda la sociedad a presentar sus alegaciones. Pero en esta ocasión se ha ido un paso más allá, para favorecer el acceso a la Participación. Para ello se creó como instrumento favorecedor, el Observatorio de Medio Ambiente de Aragón (OMA) mediante un convenio firmado entre las organizaciones empresariales y sindicales, junto con el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

Este Observatorio, además de un instrumento de reflexión, estudio y seguimiento de las políticas medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el objeto de facilitar el diálogo entre los interlocutores sociales y las instituciones, se ha convertido en el catalizador de la participación en esta temática. En tres años de funcionamiento ha dado respuesta a más de 8.000 consultas, ha realizado más de 150 acciones formativas, ha editado 15 publicaciones y por ello, se le encomendó la coordinación del proceso participativo de la revisión del GIRA.

El proceso participativo se ha desarrollado en dos direcciones. Por un lado, hacia las estructuras empresariales y sindicales, con los que se han realizado 30 talleres con más de 500 asistentes. Y por otro, hacia el resto de sectores de la sociedad, con las siguientes acciones:

- Creación de una página web, con acceso a todos los documentos del proceso y foros de participación.
- Comunicación y envío de documentación del proceso a más de 2000 entidades, incluyendo una encuesta (disponible en la web) de la que se recogieron 150 respuestas.
- Talleres presenciales (4) y un plenario, que trabajaron sobre el documento y los problemas de los residuos y su priorización.

Todas las aportaciones y alegaciones se entregaron al Gobierno de Aragón, que realizó el correspondiente retorno. Se culminó el proceso con la publicación de la Orden de 22 de abril de 2009, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 14 de abril de 2009, por el que

se aprueba el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (2009-2015)-(BOA nº 94, de 20/05/2009).

4.2. Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCYEL)

La Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCYEL), comenzó su andadura en el año 2007, con el encargo, por parte del departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, a un grupo de expertos en la materia de un documento borrador de la citada estrategia. Los trabajos realizados por más de una decena de investigadores y profesionales de diferentes ámbitos del estudio y gestión de Cambio Climático, coordinados por el CIRCE (Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos) de la Universidad de Zaragoza, culminaron en el verano del 2008, cuando se entregó el documento al Gobierno de Aragón para su estudio y revisión por parte de los técnicos del Departamento. A partir de ese momento el Departamento de Medio Ambiente se planteó iniciar el proceso de participación y para ello, contó con la colaboración de la Dirección General de Participación Ciudadana, que se encargó de la gestión de todo el proceso de participación. El esquema seguido fue el siguiente:



El proceso continúa con el estudio por parte de todos los departamentos del Gobierno de Aragón de las más de 600 aportaciones al proceso de participación y a la fase de información pública que el departamento de Medio Ambiente, decidió realizar de forma paralela. Con ello se dará cumplida respuesta y culminará con la fase de retorno, para que el documento resultante se someta a la aprobación de las Cortes de Aragón.

El resumen de datos, del proceso de participación, es el siguiente:

- **Número de talleres realizados: 16**
- **Horas de debate: 56**

Sobre la convocatoria y la asistencia

Primera oleada:

- **Personas o entidades que han recibido información personalizada sobre el proceso y fueron invitadas a las sesiones informativas: 2.729**

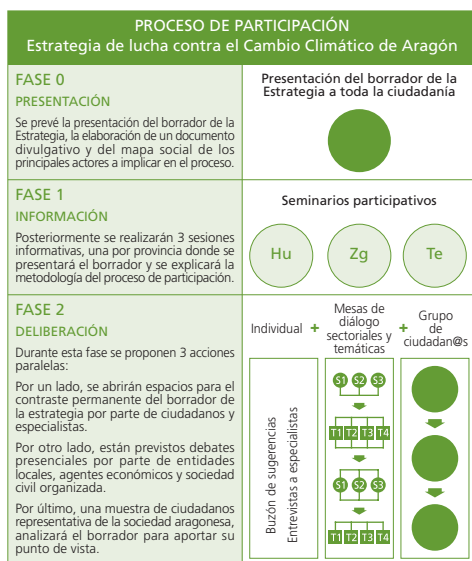
Convocatoria a talleres:

- **Personas o entidades identificadas como actores principales que recibieron una segunda invitación para participar en los talleres: 652**

Número de asistencias totales a los talleres: 223

Talleres sectoriales: 64 asistencias

Sectorial	Asistentes
Talleres sectoriales Agentes Económicos (2)	30
Talleres sectoriales administraciones y organismos públicos (2)	16
Talleres sectoriales sociedad civil (2)	18



Talleres temáticos: 159 asistencias

Ámbito temático	Asistentes
Industrial	11
Transporte y movilidad	17
Agricultura, ganadería, actividades forestales y recursos hídricos	25
Residencial y Comercial	9
Salud y Medio Ambiente	15
Residuos	18
Turismo	14
Educación, formación y Sensibilización	18
Energía	17
Recursos naturales y biodiversidad	15

Sobre la participación

- **56 horas** de debate, dedicadas a la participación y a la mejora del documento.
- **Más de 600 aportaciones realizadas en los talleres en formato tarjeta.**
- **Más de 200 de hojas de rotafolio** correspondientes a las notas tomadas en directo.
- Aportaciones posteriores realizadas a través del correo electrónico por parte de los asistentes a los talleres: **14**
- Correcciones realizadas por los asistentes referentes al borrador del acta de los talleres sectoriales: **2**

El proceso de participación ha sido muy rico en cifras, en la calidad del debate, la generación de documentos y con un alto grado de satisfacción por parte de los asistentes.

5. La mediación, la Iniciativa Social de Mediación (ISM) para los conflictos del Agua en Aragón

En muchas ocasiones el foco de la participación se suele centrar en procesos y convocatorias como los que se han ido describiendo, con algunos ejemplos. Pero en el ámbito de la sostenibilidad y la participación hay una herramienta que se utiliza en muy pocas ocasiones con éxito, como es la mediación. En Aragón hemos tenido la suerte de contar con una experiencia exitosa de mediación, como es la Iniciativa Social de Mediación (ISM) para los Conflictos del Agua en Aragón, que pone de manifiesto la importancia de la mediación como generadora de acuerdos participados en la resolución de conflictos ambientales.

Es difícil, resumir y concretar una experiencia como esta, ya que sus objetivos, trabajos, visiones, acuerdos, etc., son de tanta riqueza participativa que hacen costoso priorizar unos sobre otros, por lo que nos centraremos en la estructura de la experiencia, para que se observe la potencia de la mediación, sin poder entrar en el detalle de cada uno de los acuerdos.

La Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón surge en enero de 2002 a propuesta de la Fundación Ecología y Desarrollo, con la vocación de facilitar y estimular una dinámica de acuerdos que ayudara a la reconstrucción de una visión común sobre la gestión del agua en Aragón de la manera más participada posible. En esas fechas Aragón estaba inmerso en el rechazo al Plan Hidrológico Nacional y en la difícil conciliación de los intereses del llano y la montaña. Éstas cuestiones había generado iniciativas institucionales (Comisión de las Cortes para la actualización del Pacto del Agua, creación del Instituto Aragonés del Agua...). La ISM, apostaba porque frente a la razón de la fuerza se extendiera la fuerza de la razón, mediante el diálogo y la participación.

El proceso se inició con la convocatoria de 38 personas de reconocido prestigio en Aragón, que no se hubieran significado de manera clara

en el tema del agua y se les propuso participar en esta Iniciativa como mediadores. Desde la constitución de este grupo, en enero de 2002 quedó claro que no existían posicionamientos a priori, que no se trataba de buscar la verdad, sino facilitar llegar a acuerdos duraderos.

En una primera fase, se escogieron como actores a las doce entidades que escenificaban de manera más representativa el conflicto del agua en Aragón (Regantes, Sindicatos agrarios, asociaciones de afectados, COAGRET y ADELPA). Con todos ellos, se intentó un escenario diferente, se inició un proceso de escucha y negociación y con un trabajo artesanal se comenzaron las reuniones de 3 o 4 mediadores a cada una de las entidades. De cada reunión se realizaba un acta, que posteriormente se les enviaba para su rectificación y/o ratificación. Estas primeras reuniones generaron más de 90 propuestas, más bien centradas en cómo hacer las cosas, más que en qué cosas hacer. Casi sin negociación, en el mes de mayo de 2002, existían 18 cuestiones de interés que todas las entidades estaban dispuestas a ratificar.

Con posterioridad se desarrollaron negociaciones para elevar el número de acuerdos e implicar al Gobierno de Aragón y la Confederación Hidrográfica del Ebro, así como a los partidos políticos, con el documento final realizado en noviembre de 2002, las Comunidades de Regantes deciden no firmarlo.

Con toda la experiencia acumulada, grandes logros, pero sin haber podido culminar el proceso, la ISM se retoma en mayo de 2004 con un Convenio entre el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón y la Fundación Ecología y Desarrollo, en el marco de la Comisión del Agua. Las labores de la ISM, a partir de ese momento pasan a ser de facilitación del acuerdo, para la posterior ratificación y debate de la ponencia de la Comisión del Agua.

La ISM, se centro en los conflictos más enquistados, Santaliestra, Yesa, Mularoya, Biscarrués, Torre del Compte y Matarraña, cada caso con una metodología en el proceso de mediación, construida artesanalmente y adaptada a las circunstancias y actores. En cada situación, una realidad distinta y unos acuerdos diferentes, siendo muy extenso explicar cada una de ellas,

pero Nacho Celaya, coordinador de la ISM, ha sido capaz de sintetizar en diversos documentos, lo que más significativo de la ISM, desde la perspectiva de la participación en la construcción de políticas públicas respecto al agua:

1. El agua: posiblemente el tema que más emociones colectivas suscita en Aragón.

Quando hablamos de agua, hablamos de Hm³..., pero también de sueños, frustraciones, modelo de desarrollo del territorio, emociones, dignidades rotas, años de espera, promesas incumplidas...

2. Es fundamental distinguir entre fines y medios.

El debate sobre los medios hace imposible la búsqueda de acuerdos. Un conflicto no se puede abordar desde el mito del nombre del embalse que lo significa. ¡Desde lo técnico, siempre existen múltiples soluciones a todos los problemas!

3. La mediación asegura a las partes el ser dueñas de las decisiones que se tomen.

El que llega a un acuerdo a través de la mediación, es dueño de cada coma que refleja el papel que se ha firmado.

4. Los intereses de todas las partes deben ser igualmente respetados, escuchados y valorados.

La mediación maneja otras claves diferentes a la pura representatividad democrática. Todos los intereses son importantes, todos los sueños tienen derecho a ser, todas las voces, todos los datos... TODOS.

5. La apuesta por el diálogo como método para resolver los conflictos es una opción y no una estrategia.

La paciencia, los procesos, la escucha profunda, el ponerse en la piel de los demás... Sólo con esas armas se es capaz de lograr con eficacia contrastada el milagro del acuerdo social.

6. Los conflictos complejos requieren soluciones complejas.

Los tempos de solución de los conflictos superan

a los tempos políticos. Ya no existen diagnósticos simples, ya no valen soluciones sencillas.

7. Las administraciones públicas deben premiar a los que acuerdan.

Se debe premiar a los que son capaces de llegar a acuerdos. Sin duda este tipo de estrategias se convierte en una palanca de cambio social muy potente.

8. El papel de la sociedad civil como complementaria de las administraciones públicas en la construcción de lo público.

Combinar la legitimidad legal de la acción de los partidos políticos con la legitimidad moral que aportan los procesos sociales es una preciosa asignatura a explorar.

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

La mediación tiene un listón mínimo para comenzar a trabajar que es el marco de la ley... A partir de ahí, los profesionales, los expertos, el respeto a los demás, la exquisitez ética, deben marcar los mimbres para el trabajo.

10. Una cosa es solucionar problemas y otra resolver conflictos.

Un conflicto está solucionado cuando se han dado las condiciones suficientes para que nunca más se pueda reabrir... No pueden quedar cabos abiertos, no pueden pervivir deudas pendientes, es necesario respetar los procesos y permitir a personas y entidades que puedan asumir con la máxima dignidad los acuerdos que se pretenden firmar.

Indudablemente la experiencia de la ISM sobre el agua en Aragón, es una experiencia muy singular en el ámbito de la participación a la que hay que reconocerle, el éxito de la metodología, de los acuerdos y de su aportación a la cohesión social.

6. Foros y tercer sector

Un instrumento muy habitual de la participación en el ámbito de la sostenibilidad, es la realización de encuentros y foros, de diversas temáticas, públicos y finalidades. Pero es con frecuencia, el tercer sector el mayor usuario y receptor de los Foros. Por sus propias características organizativas, por ser el entorno más favorable para su participación y por la posibilidad de intercambio de experiencias y contacto con otras entidades. Son muchas las experiencias que en este sentido podríamos señalar como ejemplificación de lo afirmado, pero sin duda en el año 2008, se materializó uno de los Foros más importantes de participación que en España se han desarrollado, y que por el número de participantes, asistentes y trascendencia internacional merece nuestra atención, es el Foro del Faro de la expo 2008.

6.1. Experiencia del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas "Faro expo 2008"

A. El proceso de participación y los inicios

El proceso de participación para el desarrollo de los contenidos del Pabellón de las Iniciativas Ciudadanas comenzó en el mes de Julio del 2006.

Los instrumentos para la participación utilizados en el proceso han sido los siguientes:

- **Creación de un Grupo de Arranque**, encargado de la elaboración del anteproyecto del programa de actividades, presupuesto asociado, la difusión, así como de participar en reuniones informativas de la sociedad civil. Es el embrión de lo que posteriormente será el Grupo Permanente.
- **Reuniones con la sociedad civil**, en los ámbitos local y nacional, donde se comunica a las entidades interesadas el proyecto, el proceso de participación y se recogen sus aportaciones, consultas y sugerencias.
- **Cuestionario online**, de ámbito local, nacional e internacional, medio a través del cual se

canaliza la participación de todos los interesados en el Pabellón de las Iniciativas Ciudadanas, recogiendo sus ideas e intereses.

A principios de diciembre del 2006 el **número de organizaciones interesadas** en participar en el Pabellón de las Iniciativas ciudadanas ascendió a **154** (145 organizaciones participantes en total, sin contar empresas ni los organismos gubernamentales). Ante la diversidad de propuestas y entidades que respondieron al cuestionario online, y para profundizar en el conocimiento de las mismas, el Secretariado Ejecutivo encargó un **análisis comparativo de webs/propuestas** de las organizaciones participantes a una empresa de comunicación (*Portaveu Comunicació*). Los objetivos principales del estudio fueron los siguientes:

- Determinar las organizaciones participantes con página web habilitada.
- Evaluar la representatividad geográfica de los analizados, relevancia del agua y desarrollo sostenible de la organización y la coherencia de las propuestas con la información recogida en las webs.
- Evaluar la capacidad de las organizaciones participantes para asumir proyectos y responsabilidades.

Un total de 103 webs de diferentes organizaciones fueron analizadas (el resto carecían de web, estaban fuera de servicio, en construcción o pertenecían a entidades gubernamentales o empresas privadas). Como era de esperar, la mayor parte de las organizaciones son españolas o latinoamericanas, aunque existen muchas Organizaciones No Gubernamentales que disponen de una amplia representación a nivel internacional (WWF, Acción contra el Hambre, Médicos Sin Fronteras, etc.). Un 46% de organizaciones participantes fueron definidas con mucha o bastante relevancia en temas de agua, de modo que existe un amplio conjunto de organizaciones cuyas propuestas y participación deberán ser analizadas más detalladamente. De acuerdo con esto, un 10% de las entidades exponen un proyecto que no

aparece recogido en su página web. Por último, en términos generales la gran mayoría de las propuestas parece ser coherente con la capacidad de las organizaciones de llevarlas a cabo.

De acuerdo con todo lo anterior, el Secretariado Ejecutivo realizó un seguimiento exhaustivo y personalizado de las organizaciones participantes que comenzará en Enero del 2007 con un doble objetivo:

- **Concretar las propuestas** de las organizaciones participantes, actividades y grado de implicación.
- Asegurar la **representación de organizaciones de la sociedad civil** relevantes en temas de agua y desarrollo sostenible no incluidas actualmente en el proyecto.

El secretariado ejecutivo del FARO llevó a cabo un amplio proceso de participación para el desarrollo de los contenidos del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas, basado durante estos meses en los siguientes instrumentos:

- **Creación de un Consejo FARO**, órgano encargado de aprobar las decisiones relativas a contenido, actividades y proyectos del pabellón, mediante sesiones en grupos de trabajo y en plenario.
- **Creación de una comisión permanente** del Consejo FARO, constituida por siete organizaciones que reunidas periódicamente y encargada de dar seguimiento de decisiones y acuerdos del Consejo.
- **Dinamización de la Asamblea del FARO**, formada por el conjunto de organizaciones vinculadas al FARO, a través de circulares electrónicas donde se ha informado de las decisiones sustantivas del Consejo y las posibilidades individuales de participación.
- **Reuniones con los representantes del NGO Global Village**, para coordinar la participación en el FARO de una delegación de organizaciones y ciudadanos participantes en la anterior Expo 2005 en la ciudad japonesa de Aichi.

El Consejo del FARO estuvo formado por las siguientes organizaciones:

Acción Contra el Hambre, Aïchi NGO Global Village, Amigos de la Tierra, Ayuda en acción, Caritas, Coordinadora de ONGs para el desarrollo (CONGDE), Cruz Roja española, Educación sin Fronteras, Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza (FABZ), France Libertés, Fundación Chandra, Fundación CONAMA, Fundación Ecología y Desarrollo, Fundación Nueva Cultura del Agua, Green Cross, Ingeniería Sin Fronteras, Intermon Oxfam, European Rivers Network (ERN), Manos Unidas, Medicus Mundi, Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), SEO/BirdLife, Sustainlabour, UNICEF, Unión de Asociaciones Familiares, Women in Europe For a Common Future, WWF/Adena.

El funcionamiento del Consejo se ha basado en grupos de trabajo en torno a los dos grandes espacios del FARO (exposición y encuentros), así como trabajos en plenario para la aprobación de las líneas estratégicas del pabellón.

ANSAR y COAGRET participaron activamente en el Consejo del FARO durante los meses de febrero-septiembre del 2007. No obstante, abandonaron este órgano al surgir discrepancias con la gestión de las obras de Expo 2008 sobre Zaragoza y el río Ebro.

B. Voluntariado FARO.

En total han pasado por el FARO un total de 600 voluntarios y voluntarias. Los voluntarios fueron los responsables de la atención y acompañamiento del visitante, ofreciendo información sobre las actividades y el contenido del FARO. El cuerpo de voluntarios trabajó en dos turnos (mañana y tarde) de un máximo de 35 voluntarios por turno, organizados a través del Coordinador de Voluntarios (dos coordinadores por turno).

C. ONG coordinadora de la semana.

Cada una de las 12 semanas FARO de actividad contó con una (o dos) organizaciones coordinadoras de semana. Estas ONGs fueron las responsables de las actividades del FARO, siendo los interlocutores directos de los diferentes ponentes y grupos que participaron en el mismo. Cada

organización trabajó con un equipo de personas variable en torno a 5-15 personas, para atender a los participantes, medios de comunicación, equipo técnico, y posibles incidencias.

D. Resultados

El resultado sintético, en cifras, que siempre es frío y poco detallista, es abrumador. El faro se conformó con la participación de más de trescientas ONG de todo el mundo a lo largo de tres años, poniendo en marcha un proceso de ceración de consensos que ha posibilitado la construcción común y colectiva de los mensajes y los contenidos que más de trescientas organizaciones han sentido propios y comunes. Más allá de la experiencia arquitectónica física de un edificio sostenible, el Faro supuso un lugar de encuentro y diálogo. Más de un millón de visitantes, cien conferencias, más de setecientos voluntarios, cien mil firmas recogidas para garantizar el reconocimiento del Derecho Humano al Agua y la Salud de los Ecosistemas Acuáticos.

Terminada la Expo, la evaluación de lo que ha sido el trabajo y la repercusión del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas, "El Faro" ha sido muy positiva, pero existe en estos momentos, en el seno de muchas organizaciones, un debate sobre la posibilidad de continuar desde las ONG, trabajando de manera conjunta para seguir creando espacios de encuentro y análisis del Tercer Sector en torno a preocupaciones comunes alrededor de la Sostenibilidad, con una dimensión global, recogiendo a organizaciones y actores de todo el plantea.

La idea es convertir Aragón y Zaragoza en el lugar de encuentro del Tercer Sector, en una apuesta por la participación ciudadana y la sostenibilidad. Para ello, ya hemos realizado las primeras exploraciones con las propias entidades, con un trabajo realizado, en el año 2008, entre la Fundación Ecología y Desarrollo y la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón. Los resultados de este trabajo nos plantean las siguientes conclusiones:

- El calendario internacional de encuentros que desarrollan temas de sostenibilidad y donde

participa el tercer sector es numeroso y complejo. Las organizaciones del tercer sector participan en función de su dimensión, debido al importante esfuerzo económico y humano necesario. La mayoría de los encuentros relacionados con la sostenibilidad están vinculados con el pilar medioambiental del desarrollo sostenible.

- De acuerdo con la Ronda de Consultas realizada en el mes de noviembre 2008, las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de crear espacios y momentos de encuentro y coordinación del tercer sector en temas de sostenibilidad, siendo la creación de alianzas y las campañas conjuntas de incidencia política los aspectos prioritarios para mejorar el trabajo y la comunicación de las organizaciones. Asimismo, se valoró positivamente la creación de espacios multisector, ya que todos los actores sociales, institucionales y empresariales deben estar implicados en el cambio hacia la sostenibilidad.

Como continuación de esta primera fase, nos adentramos en la propuesta Aragón, *Lugar Internacional de encuentro y participación de la sociedad civil: Una iniciativa para la promoción de alianzas del tercer sector por la sostenibilidad*. Realizada por los mismos promotores y a desarrollar durante el año 2009. En una apuesta por la sostenibilidad y la participación ciudadana, puede además encontrar un hueco en la agenda internacional apoyando una nueva iniciativa con las siguientes claves: alianzas, tercer sector, y sostenibilidad. De este modo, la alianza entre diferentes organizaciones del tercer sector por un mismo objetivo, con vocación de crear valor añadido resultado de la unión de experiencia, esfuerzo y conocimiento, debe ser una de las respuestas frente a la actual coyuntura económica. Sin duda otra vía de Participación Ciudadana en el ámbito de la sostenibilidad.

7. Conclusiones

La participación en el ámbito de la sostenibilidad... de la información pública a la participación real, con este ambicioso título comenzaba mi aportación, con el único objetivo de mostrar en la forma más sintética y directa, la necesidad de como en una política sectorial tan relevante como la relacionada con el medio ambiente existe una normativa que garantiza la participación, que con frecuencia es ignorada, pero que permite sentar las bases para poder pasar del cumplimiento formal de la norma a unos verdaderos procesos participativos para la construcciones de decisiones más inteligentes y colectivas.

Los ejemplos presentados no pretenden ser ni los únicos, ni modélicos, ni con ellos pretendo hacer una exaltación de sus virtudes. No he entrado en la realización de valoraciones sobre su metodología, aplicación, etc., pero son una muestra de que algo se moviliza en este sector respecto a la participación, y que la creación de inteligencia y decisiones colectivas, es posible.