

3. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los valles occidentales del Pirineo Aragonés

Pasen por favor: ¿un café, una infusión?

Contar historias tiene esas cosas. Dependen del historiador, de los testigos materiales e inmateriales de los hechos y de lo que se revela como destacable a los ojos del narrador. Así lo aprendí, tiempo atrás, tras una estancia de varios meses en el altiplano malgache, compartiendo cotidianidad con gentes con una cultura de tradición sobre todo oral. Allí, releendo la *Historie des Rois*¹, descubrí lo distintas que pueden ser las versiones, la oficial –la de los descendientes de los reyes de Imerina– y la vivida simultáneamente por los descendientes de los esclavos. Mismo espacio y mismo tiempo, y obviamente no tenían nada que ver. Hay que ser conciente, pues, del carácter poliédrico de los hechos tangibles e intangibles, cuando hablamos de relaciones humanas, de relaciones de poder y de su interpretación.

También las mismas historias pueden ser contadas en tonos muy distintos. Del ánimo que tengamos en ese momento depende también la versión. A historias largas le suceden estados de euforia, de enamoramiento, de desesperación, angustia y placer, a los que sin darse cuenta sucumbe el narrador.

En este caso asumo mi papel de narrador entristecido en un momento en que, después de mucho esfuerzo y por falta de voluntad política, estamos a punto de deshacer un largo y enriquecedor camino de aprendizajes mutuos. Quizás sea ésa, antes de empezar, otra de las lecciones más importantes: como el viajero, no importa tanto el destino como el camino recorrido durante el viaje, asumiendo que en muchos aspectos de la planificación ambiental está costando mucho, demasiado pienso yo, poder intervenir realmente y de forma colectiva en las decisiones estratégicas.

Pero todo ello no le quita ni rigor ni valor a lo sucedido, a las realidades transformadas, que siguen siendo visibles, medibles incluso con indicadores –para los incondicionales de lo cuantitativo– y dan testimonio de un aprendizaje colectivo tras un largo, largo viaje.

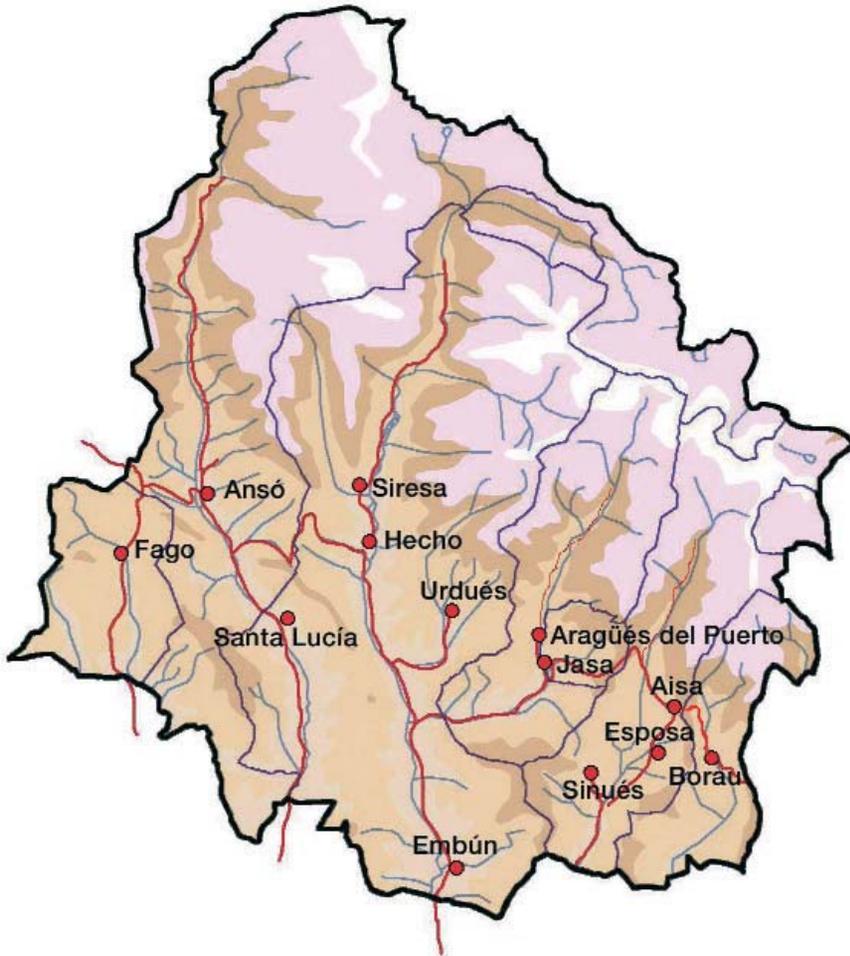
EL CONTEXTO DE LA EXPERIENCIA

HISTORIAS SOBRE LUGARES Y GENTES CONCRETAS

Nuestra historia empieza en 1997 y sucede en el extremo occidental del Pirineo Aragonés. Abarca los términos municipales de Fago, Ansó, Valle de Hecho, Aragüés del Puerto, Jasa, Aísa y Borau. Estos municipios, con un total de 2200 habitantes forman parte de la delimitación territorial del Plan de Ordenación de Recursos Naturales que se está elaborando en colaboración con la Diputación General de Aragón, Ayuntamientos, Mancomunidades Forestales, las Asociaciones y los vecinos y vecinas de los siete municipios integrados por 12 pueblos.

El proyecto tiene como objetivos principales: elaborar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales implicando a la población local en la planificación y gestión del territorio y, en su caso, del futuro Parque Natural, e implementar una estrategia de desarrollo sostenible que compatibi-

¹ Callet François (1912), *Histoire des Rois*. Texto francés que describe las tradiciones de los reyes de Imerina del altiplano malgache. Se correspondería a la supuesta historia oficial, al estilo de lo que podrían ser, en una versión más cercana, las crónicas de Jaime I.



lice el impulso socioeconómico de estos municipios y el aprovechamiento de los recursos naturales, principal riqueza de la zona y fuente de ingresos para los Ayuntamientos (en aprovechamientos maderables, pascícolas, cinegéticos y micológicos).

Las iniciativas y la participación vecinal e institucional se canalizan a través de una Oficina de Desarrollo que se financia dentro del convenio de colaboración firmado en 1999 entre el Consorcio de los Valles y la Fundación Avina, al que se incorporó en el año 2003 el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón con la intención de convertir la experiencia en un proyecto piloto para la gestión concertada de los espacios naturales (ver web del Consorcio: <http://www.maculaestudio.com/webs/consorciobeta/>).

PARA QUE NOS ENTENDAMOS: LA CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS

Y antes de ir profundizando en la experiencia, pensamos que una presentación sintética del proceso puede facilitar la identificación nuestros protagonistas. Así pues, os pedimos dos minutos de concentración:

1995	<p>Bases Ecológicas</p> <p>El Instituto Pirenaico de Ecología de Jaca (CSIC) redacta unas Bases Ecológicas para la redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. El Documento, del que no tenían conocimiento ni los Ayuntamientos ni los vecinos, duerme el sueño de los justos hasta que, en 1997, sale el decreto de inicio del PORN.</p>
1997	<p>Decreto de inicio del PORN</p> <p>En noviembre, a raíz de las denuncias de los grupos ecologistas por las cortas de acebo en los montes ordenados de la Mancomunidad Forestal de Ansó-Fago, el Gobierno de Aragón promulga un decreto para la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). En diciembre del mismo año los Ayuntamientos reunidos de urgencia, solicitan ser parte en el proceso de elaboración del PORN.</p>
1998	<p>Creación de la Junta de Representantes</p> <p>Los Ayuntamientos y Mancomunidades afectadas firman un convenio de colaboración (entre ellos) y constituyen la Junta de Representantes para la elaboración del PORN. La Junta no tiene entidad jurídica propia y, hasta constituirse en Consorcio en 2001, se sirve operativamente del NIF de la Mancomunidad de los Valles que agrupa a cinco de los siete términos municipales. A nivel vecinal, la gente no está al corriente de lo que está pasando.</p>
1999	<p>Apertura de la Oficina de Desarrollo</p> <p>La Junta de Representantes decide apoyarse en un equipo técnico propio para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implicar a los vecinos en todo el proceso. • Garantizar legalmente su participación hasta el final del proceso. • Atender las demandas de los vecinos en cuanto a expectativas de desarrollo, ya que la mayoría de propuestas, hasta tener el PORN aprobado, necesitan de un informe favorable por estar el PORN en proceso de redacción. • Concretar estrategias conjuntas.
	<p>La Junta decide apoyarse en un equipo técnico que vincula a una Oficina de Desarrollo que da servicio a los siete municipios en régimen de itinerancia.</p>
2000	<p>Elaboración del Plan de Desarrollo Socioeconómico</p> <p>Tras casi un año de negociaciones se consigue que el Departamento de Medio Ambiente, para elaborar el PORN, promueva un estudio socioeconómico de la zona de igual calado que el estudio ecológico hecho por el IPE en 1995.</p> <p>Los contenidos del pliego de ese Estudio los propone la Junta de Representantes, que incorpora la obligatoriedad de realizar una serie de Talleres sectoriales para definir conjuntamente un Plan de Acciones (inversiones) necesarias para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en el ámbito del PORN, compatibles con los valores naturales reflejados en las Bases Ecológicas.</p> <p>La Oficina de Desarrollo se fortalece en este periodo con la colaboración de dinamizadores locales en cada valle.</p>

2001	<p>Constitución del Consorcio de los Valles</p> <p>El Consorcio de los Valles se constituye en septiembre de 2001 después de muchos debates en los que hubo que superar ciertas sombras que planteaban algunos miembros en cuanto a las implicaciones de tener entidad jurídica propia (básicamente dudas sobre la pérdida o no de independencia municipal y sobre el peso de los votos).</p>
	<p>Finalmente se constituye con la idea de:</p> <p>Poder gestionar fondos propios para acciones conjuntas planteadas en el Plan de Acciones.</p> <p>Poder dar continuidad “formal” a la participación “informal” de los vecinos. El Consorcio, a diferencia de las Mancomunidades de Servicios, que forzosamente las constituyen sólo entidades locales, puede dar cabida en su Patronato a Asociaciones profesionales sin ánimo de lucro.</p>
	<p>Para decidir la constitución, o no, del Consorcio, se celebró un Taller entre los concejales y alcaldes de los siete Ayuntamientos, a puerta cerrada, conducido por un moderador externo. Otro resultado de ese Taller fue el de vincular a la redacción del PORN, la solicitud de Parque Natural, para así poder garantizar por Ley de Cortes la dotación presupuestaria al Plan de Acciones. Fue una opción más estratégica que debida al convencimiento y fue liderada por los representantes locales (los vecinos no asistieron a ese Taller).</p>
2002 2003	<p>Redacción del PORN</p> <p>Con el Estudio Socioeconómico, las Bases Ecológicas y la propuesta de Parque Natural por parte de los Ayuntamientos, se empieza a redactar el PORN.</p> <p>La redacción del documento es compartida entre los técnicos de Medio Ambiente y los técnicos del Consorcio, quienes se encargan de recoger e incorporar las aportaciones que se están haciendo desde los Ayuntamientos y los vecinos (en reuniones abiertas y en consultas personalizadas).</p> <p>Posteriormente se celebra un segundo Taller de Alcaldes y Concejales para plantearles las situaciones más delicadas recopiladas tras pasar por todos los municipios y asociaciones y vecinos.</p> <p>Después de unos siete borradores, el PORN está por esas fechas a punto de ser publicado con una propuesta de zonificación y de Parque Natural.</p> <p>De todos los temas, el urbanístico en Zona Periférica entra en conflicto con algunos intereses particulares.</p> <p>También se pide un retorno en esta fase a los grupos ecologistas que se han implicado en el proceso.</p>
2004 2005	<p>Propuesta de Parque Natural</p> <p>En marzo de 2004 se publica el avance de normas del PORN. El Departamento de Medio Ambiente está actualmente dando respuesta a las alegaciones, en colaboración</p>

con el Consorcio. Posteriormente, como en cualquier otro proceso clásico, vendrán los sucesivos periodos de exposición pública y de alegaciones. Hacia finales de este año, previsiblemente, debería pasar a Cortes la propuesta de Parque Natural.

EL CATALEJO: SITUACIÓN DE PARTIDA DESDE UN PUNTO DE VISTA DESCRIPTIVO

El ámbito territorial del Consorcio de Los Valles ocupa una superficie de alrededor de 700 km², cuya escasa población se agrupa en 12 núcleos : Ansó, Aisa, Aragüés del Puerto, Borau, Echo, Embún, Esposa, Fago, Jasa, Sinués, Siresa y Urdués.

Se trata de un territorio cuya principal riqueza es la de haber preservado un extraordinario medio natural, que constituye hasta ahora la base de la economía de sus habitantes a través del aprovechamiento de sus recursos naturales, desde la explotación de los pastos, de manera comunal y dedicados a la ganadería extensiva, la explotación ordenada de los montes, hasta el sector servicios, turismo especialmente. Podemos decir que gracias a la armónica convivencia de todos los sectores económicos, y a la necesidad de preservar el medio natural para poder mantenerlos, es ésta de las pocas zonas de alta montaña en las que el turismo masivo no ha desplazado al resto de sectores económicos. Por tanto, tampoco es casualidad que en este territorio, más allá de si finalmente se declara o no la figura de Parque Natural, se vengán aplicando desde los años 60 distintos regímenes de protección (La Reserva Nacional de Caza en 1966, la Zona de Especial Protección de aves (ZEPA) en 1994, la ampliación de la ZEPA en el 2000 y los Lugares de interés comunitarios (LICs), que en su conjunto se aplican a un 85% del total del ámbito del PORN (que incluye la totalidad de los términos municipales a excepción de la estación de esquí de Candanchú, perteneciente al T.M. de Aisa).

La despoblación, el envejecimiento y los cambios de modos de vida de la población sufrida por estos municipios, han ido provocando una serie de desequilibrios que llevaron al Consorcio de Los Valles a trabajar a medio y largo plazo en un modelo de desarrollo que garantice el fomento del desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales compatible con la conservación de los valores naturales del territorio.

Todo empezó a finales de 1997: el Gobierno de Aragón publicó en el Boletín Oficial de Aragón un Decreto (Decreto 203/1997, BOA nº 147) mediante el cual se inicia el expediente de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de este territorio. Un PORN es un documento previo a la declaración, en su caso, de un espacio natural protegido, por lo que su publicación produjo en la zona varios efectos.

Por un lado, supuso el punto de partida para que todos los Ayuntamientos implicados decidieran caminar conjuntamente de manera oficial en el fomento de un desarrollo socioeconómico del territorio que garantizara la utilización sostenible de los recursos naturales. Por otro lado, provocó una reflexión conjunta sobre cómo participar en la toma de decisiones ambientales y en temas tan trascendentales como el futuro modelo de desarrollo y las fórmulas de gestión desde el propio territorio.

Pero no todo fue ni tan racional, ni tan sistemático...

A FLOR DE PIEL: SITUACIÓN DE PARTIDA DESDE UN PUNTO DE VISTA AFECTIVO

Al publicarse el decreto de inicio del PORN, la población local reclamó su espacio. De un día para otro aparecieron graffitis en contra del PORN y de la reintroducción del oso, que coincidieron prácticamente en el tiempo. Había ganas y necesidad de hablar. Las paredes se habían convertido momentáneamente en el único espacio público de encuentro. Faltaba que alguien diera el primer paso, faltaba promover el intercambio físico y argumental, más allá de los posicionamientos estereotipados.



“EUREKA”: ¿QUIÉNES INICIAN EL PROCESO Y OFRECEN EL ESPACIO Y LAS CONDICIONES PARA DIALOGAR?

Y empezamos a caminar juntos. El proceso arranca de los Ayuntamientos, concretamente a sugerencia del secretario del Ayuntamiento de Aisa, que plantea al resto de los siete términos municipales la firma de un convenio de colaboración entre Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales con el Departamento de Medio Ambiente para la elaboración del PORN.

Podríamos decir que se trata, en sus orígenes, de un proceso de “participación reactiva”. Es decir, los Ayuntamientos deciden organizarse y participar formalmente en un proceso que se les presenta de repente (en noviembre de 1997) cuando unilateralmente el Departamento de Medio Ambiente decide iniciar la elaboración del PORN de los Valles.

¿Y por qué el Departamento de Medio Ambiente decide en esa fecha, por sorpresa, publicar el Decreto del PORN? A nuestro entender, fue una de las reacciones institucionales a denuncias

hechas por grupos ecologistas. Aunque el origen de las denuncias estaba en la tala de acebo (especie protegida) por parte de los rematantes, en realidad se valoraba la actuación de la administración en una zona que estaba recibiendo fondos europeos de un proyecto LIFE.

Medio Ambiente quiso reaccionar rápido ante Bruselas, y en menos de un mes sacó el decreto de inicio del PORN, argumentando que llevaban trabajando ya sobre el tema desde el año 1995. Su intención era presentar ante Bruselas las Bases Ecológicas para la elaboración del PORN redactadas por el Instituto pirenaico de Ecología de Jaca.

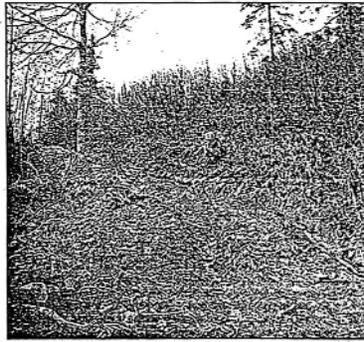
Lo que pretendía ser un proceso rápido, en el que quedaba inadvertido el papel de los Ayuntamientos y entidades patrimoniales, quedó interrumpido con la solicitud formal de éstos de participar en el proceso (derecho amparado legalmente) exigiendo como condiciones más relevantes: la elaboración de un estudio socioeconómico de igual envergadura que el estudio ecológico elaborado por el IPE, la planificación conjunta de las propuestas con los técnicos y vecinos del lugar, y la posibilidad de concertar la futura gestión del territorio.

Por tanto, ¿quién inicia el proceso? ¿El IPE con su estudio? ¿Los rematantes –detonante de las denuncias– ? ¿Los ecologistas? ¿Medio Ambiente? ¿Los Ayuntamientos?

A nuestro entender el proceso se iniciaría en el momento en el que se explicita y formaliza la posibilidad de integrar a todas las partes en el debate de una situación conflictiva que quiere ser propositiva. Este momento se concreta con la creación de la Junta de Representantes, que se fija como objetivo iniciar un proceso en que piensa implicar a todas las partes que guardan relación histórica, presente o futura con el Plan de Ordenación.

**LOS VALLES / ESPERAN ENTREVISTARSE CON EL CONSEJERO PARA OPI-
NAR SOBRE EL PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES**

Los alcaldes quieren tener voz en el PORN



Uno de los bosques talados en los valles de Ansó y Hecho

S. C. Jaca
Los representantes de los municipios afectados por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Mancomunidad de los Valles están a la espera de recibir una respuesta a su solicitud de entrevista con el consejero de Agricultura y Medio Ambiente, José Manuel Lasa. Los alcaldes de los siete ayuntamientos afectados, Aisa, Ansó, Aragüés del Puerto, Borau, Valle de Echo, Fago

y Jasa, requirieron a finales de año una reunión con el responsable del Gobierno aragonés para tratar el contenido de este documento que va a determinar el futuro uso, aprovechamiento y conservación de las masas forestales que se encuentran en los montes de su dominio.

La alcaldesa de Ansó, Joaquina Brun, apuntó ayer que todavía no han recibido una constatación de la Diputación General de Aragón

«aunque esperamos que en breve se nos reciba porque está claro que en el PORN también tenemos algo que decir, tenemos derecho a dar nuestra opinión tal como aparece reflejado en el decreto de 1991». La existencia de este plan era totalmente desconocida por los responsables políticos de la zona hasta que la DGA publicó en el Boletín Oficial de Aragón el decreto del 9 de diciembre por el que se iniciaba el procedimiento para su aprobación. A pesar de que el documento está pendiente desde hace dos años hasta ahora no se había dado ningún paso en este sentido. El comienzo de la tramitación se produjo pocos días después de denunciarse unas talas autorizadas por la DGA en Ansó y Hecho, que actualmente están paralizadas por orden judicial. El departamento de Agricultura, a raíz de esta denuncia, ha expresado su intención de reducir el cupo de madera extraída.

El pasado 30 de diciembre los alcaldes de las mancomunidades forestales y poblaciones implicadas emitieron un escueto comunicado en el que mostraban su intención de hacer uso de su «derecho legítimo de colaborar en la elaboración de dicho plan», y reclamaban su derecho a ser recibidos por José Manuel Lasa «para coordinar las actuaciones para hacer efectiva la colaboración en la elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales».

DIALOGAR SOBRE QUÉ: LOS TEMAS QUE SE DISCUTEN

Los ámbitos temáticos sobre los se centran los debates que envuelven el proceso de elaboración del PORN tienen que ver con:

- Planes de Desarrollo Socioeconómico compatibles con la conservación.
- Políticas de protección de espacios.
- El interés público y el interés privado en la gestión del territorio.
- La despoblación de zonas rurales de alto valor natural.

...Y complementariamente con otros dos:

- Gestión de los recursos naturales (madera, pastos, caza, pesca y recursos micológicos).
- Planes de recuperación de especies (especialmente del oso pardo).

Más concretamente, en el día a día del Consorcio, se toman acuerdos sobre:

- Estrategias conjuntas a proponer al departamento de Medio Ambiente en cuanto a las garantías de participación y representación en todo el proceso para que en él se tenga en cuenta el punto de vista de las entidades patrimoniales y la población local:
Ejemplos: Pliego del Estudio Socioeconómico, Organización Administrativa, entrevistas con el Director General o el Consejero de Medio Ambiente, etc.
- Acuerdos sobre los modos de financiación del proceso.
Ejemplo: Criterios para el reparto de las aportaciones, colaboración con otras entidades como la Fundación AVINA, etc.
- Participación en programas europeos.
Ejemplo: Participación en FORESPIR, en PIUR o propuestas de LIFE.
- Acuerdos relativos al funcionamiento.
Ejemplo: contrataciones, autorización de gastos, aprobación de presupuestos y planes de acción, etc., subvenciones, etc.
- Gestión conjunta de determinados servicios.
Ejemplo: La elaboración del PORN, el servicio de helitransporte para los ganaderos, el Plan Consorciado de Caza, red inalámbrica de banda ancha, etc.
- Acompañamiento a iniciativas empresariales.
Ejemplo: A promotores particulares o a Ayuntamientos (biomasa, briquetas, etc.) compatibles con la gestión ordenada de los recursos naturales.
- Acuerdos relativos a la implicación de las Asociaciones en el funcionamiento de la institución.

Estos son los temas que se discuten vinculados al proceso que lidera el Consorcio para el Fomento del Desarrollo Socioeconómico de los Valles. El Consorcio de los Valles nació en septiembre del 2001 para dar continuidad al convenio firmado de la Junta de Representantes, firmado por las Mancomunidades Forestales y los Ayuntamientos en 1998, y al proceso de participación vecinal puesto en marcha para la elaboración del PORN de los Valles. El Consorcio se consolida así como una entidad que promueve, desde el propio territorio, la concertación entre todos los agentes sociales implicados en la planificación y gestión de estos valles pirenaicos.²

El Consorcio viene trabajando básicamente en todo el proceso de elaboración del PORN de los Valles, haciendo especial hincapié en la puesta en marcha del Plan de Acciones previsto en el

² www.consorcioslosvalles.org

Estudio Socioeconómico aprobado por el Departamento de Medio Ambiente en el 2002, que prevé acciones concretas en Ganadería, Sector forestal, Caza, Pesca, Turismo e Infraestructuras y Equipamientos. Aunque sus esfuerzos se centran en el acompañamiento al proceso del PORN y la declaración, en su caso, de un espacio natural protegido, hasta la fecha se han concretado servicios como la atención personalizada a promotores y a las actividades socioeconómicas relacionadas con la gestión de los recursos naturales de los distintos colectivos profesionales.

APOYÁNDOSE EN QUIÉN: LOS AGENTES Y EL EQUIPO MÁS DIRECTAMENTE IMPLICADOS

Se trata de un número elevado de colectivos, asociaciones, administraciones locales, organismos públicos y privados, personas a título individual. Concretamente:

- Todos los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales del ámbito territorial del Consorcio de los Valles.³



- La Diputación General de Aragón, a través del Departamento de Medio Ambiente y del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo.
- La Diputación Provincial de Huesca.
- Todas las asociaciones profesionales de ganaderos y de turismo del ámbito del Consorcio.
- La práctica totalidad de asociaciones de otra índole existentes en el ámbito del Consorcio (culturales, sociales, de mujeres, etcétera).
- Vecinos y vecinas del ámbito del Consorcio (en los talleres sectoriales participó alrededor de un 20% de la población).
- Centros de investigación (IPE de Jaca) y Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza.
- La Fundación AVINA.⁴

Para la puesta en marcha de todas sus actividades, el Consorcio se apoya en una Oficina de Desarrollo en la que trabaja un equipo formado por una Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) y asistencias técnicas en ámbitos como el jurídico, la participación ciudadana y la mediación ambiental, así como la gestión de los recursos naturales. El año pasado se integraron como

³ Un Consorcio, según la Ley de Administración Local de Aragón, es una entidad pública de carácter asociativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común.

⁴ www.avina.net

personal contratado por el Consorcio, el equipo docente, la directora y los alumnos trabajadores del Taller de Empleo "Buxo", en la especialidad de trabajador forestal y conservación del medio natural.



CÓMO SE DESARROLLA LA EXPERIENCIA

EL ENFOQUE: LOS OBJETIVOS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN

Los objetivos del proceso de participación son:

- Implicar formalmente a las entidades patrimoniales (las propietarias de los montes) y Ayuntamientos en el proceso de elaboración del PORN.
- Dinamizar el tejido asociativo.
- Implicar a los vecinos y colectivos, como el de los jóvenes, que no están forzosamente organizados a través de sistemas representativos.
- Generar propuestas de desarrollo compatible con los objetivos de conservación, compartidas entre la administración y los administrados.
- En todos los casos se aspira a ser reconocidos como parte, más allá de los periodos de información pública (que son obligatorios en este tipo de documentos de planificación vinculados a la protección de espacios de interés natural).

Clarificados los objetivos del proceso de participación tendremos que identificar bien a las partes que consideramos están más directamente implicadas en el proceso. Tarea para nada evidente. Veamos en el siguiente apartado el porqué de esa dificultad.

LOS LÍMITES DIFUSOS ENTRE LOS QUE ESTÁN DENTRO Y FUERA DEL PROCESO

En políticas de protección este concepto es muy complejo de deslindar, entre otras razones:

- Son políticas orientadas a un interés general defendido por las propias administraciones (sobre todo regionales y nacionales) y las ONG ambientalistas.
- En la legislación en la que se amparan las políticas de conservación de espacios naturales se destila en muchos casos una orientación demanial (voluntad de convertir los montes en dominio público –como el dominio público hidráulico–). Esta situación se percibe a nivel local como una expropiación velada.
- Van ligadas a criterios de sostenibilidad (participamos en la toma de decisiones con implicaciones para las generaciones futuras que en realidad no están presentes en las reuniones).
- Los propios procesos administrativos dan entrada a cualquier ciudadano a hacer sus aportaciones en periodos de alegaciones.
- Las directivas comunitarias actuales permiten que cualquier ciudadano pueda pedir información complementaria, prácticamente en cualquier momento del proceso.

En el ámbito del PORN, los sistemas asamblearios (reuniones vecinales abiertas) garantizan la oportunidad de participar en el proceso a cualquier ciudadano, corrigiendo el sesgo de la escasa representatividad de algunas asociaciones. En cambio, los estatutos del Consorcio no contemplan la participación en el Patronato de un ciudadano a título individual (siempre tiene que ser representante de una administración pública o de una asociación).

En nuestro caso, los que a priori estarían fuera del proceso serían:

- Los que residen habitualmente fuera del territorio pero tienen intereses particulares en la zona, generalmente de tipo patrimonial. Se han incorporado al proceso casi al final, y acostumbran a intervenir movilizando bastantes recursos (contactos, abogados particulares, etc.).
- Los que tienen intereses generales en la zona, básicamente de carácter medioambiental (preservación del entorno...). Se incorporarán una vez salga a información pública; mientras tanto, algunos de estos grupos han intervenido indirectamente a través de la administración autonómica o directamente a través de convocatorias puntuales a las que les ha invitado el Consorcio.
- Los que están fuera del proceso porque son contrarios a cualquier tipo de cambio en el territorio, pero que van trabajando el tema por otro lado. Algunos de ellos, contrarios al proceso por razones políticas, se han incorporado con el cambio de legislatura.

A los que están fuera no les llega la información vecinal, ni tienen acceso a la Oficina de Desarrollo. Las razones son las siguientes:

- Las circulares vecinales se reparten mediante buzoneo, normalmente a las casas abiertas, por lo que si las abren en verano, sólo les dejan circulares en verano.
- La oficina de desarrollo, aunque atiende en casi todos los horarios, se adapta especialmente a las necesidades de las personas residentes.
- Normalmente la información sobre el proceso se divulga al máximo en la zona, pero no tanto fuera del territorio.

En procesos participativos como éstos, hay que aceptar el riesgo de que la propia dinámica del proceso, que periódicamente se abre en sesiones vecinales pueblo a pueblo, genere implicación de partes (algunos propietarios particulares, por ejemplo) que se han mantenido ajenas al pro-

ceso (colectivo) y que a partir de un problema/beneficio particular lideran plataformas de oposición o que ponen en cuestión todo el proceso (enmiendas a la totalidad).

Por tanto, hay que trabajar para que los resultados del trabajo colectivo en cada fase tengan un carácter lo más vinculante y colegiado posible.

¿NOS HARÁN CASO? REGLAS DE DECISIÓN QUE PERMITEN ASUMIR LAS DECISIONES PARTICIPADAS

Vamos a contaros, pues, cómo hemos trabajado la toma de decisiones en nuestro proceso. En este sentido nos conviene diferenciar entre:

- Las reglas de decisión:

Dos ejemplos. En los Talleres se aplica la reformulación hasta llegar al acuerdo mediante debates y grupos de discusión. Se trabaja sobre los mínimos en los que todo el mundo que asiste a la sesión está de acuerdo. El resultado del Taller viene a ser como el acta de un pleno, pero sin secretario. En las Mesas de trabajo, en cambio, se prioriza de forma ponderada.

En la Junta de Representantes, y posteriormente el actual Consorcio, las decisiones se toman por unanimidad. Es un caso atípico y posiblemente poco operativo de cara a su ampliación (actualmente, ligado a la propuesta de organización administrativa que incorporará el PORN, se están revisando los estatutos).

- Las reglas legales. La base legal que debería garantizar el carácter vinculante de los acuerdos e inversiones se limita a tres artículos:

Decreto 129/91, que regula el procedimiento de aprobación de los PORN en Aragón y en uno de los artículos asigna la responsabilidad de la elaboración de los PORN al Gobierno autonómico, pero abre la participación a los Ayuntamientos, si lo solicitan. Ley 6/1998 de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (LENPA), uno de cuyos principios inspiradores es el mantenimiento de la población asentada en los espacios naturales protegidos. Uno de los objetivos de la elaboración de los PORN es evaluar la situación socioeconómica de la población, por lo que, basándonos en esta ley, se exigió a la administración la elaboración del estudio socioeconómico.

Ley de Administración Local de Aragón (LALA), que regula los objetivos de un Consorcio como entidad pública.

Sin embargo, los aspectos legales no deben hacernos olvidar un condicionante mayor: la voluntad política. Al final del proceso, la propuesta de declaración de Parque Natural tiene que ser aprobada por Ley de Cortes, independientemente del grado de consenso al que se haya llegado durante la elaboración del PORN.

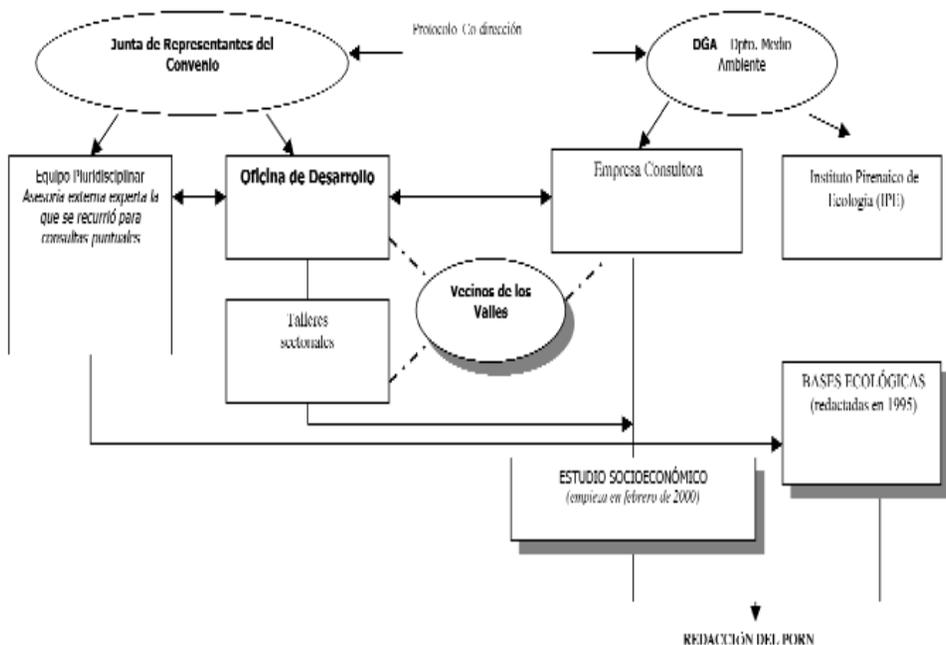
También es muy importante saber que un proceso participativo compartido tiene también sus bases para el ejercicio de poder y la negociación. En nuestro caso ha sido fundamental:

- **La participación ciudadana** entendida como acción política (base conflictual implícita en la mayoría de los procesos de declaración de espacios protegidos).

- La propia acción política de carácter representativo ejercida por los representantes locales de una forma conjunta (Ayuntamientos, Comarcas, Diputaciones provinciales, etc.).
- El carácter colegiado del Consorcio, que puede, mediante convenios con los distintos Departamentos, gestionar competencias delegadas en los ámbitos que se concrete, vinculados a la gestión del espacio protegido, área de influencia socioeconómica y al fomento del desarrollo socioeconómico del ámbito del PORN. Sin embargo, no olvidemos que el Consorcio se crea sobre la base del carácter voluntario de participar en él (no hay ninguna ley que exija constituir un Consorcio para gestionar el ámbito del PORN). Tampoco el principio de coordinación administrativa está garantizado aunque con la ley en la mano el departamento de Medio Ambiente tenga obligación de implicar al resto de departamentos en el fomento del desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en los espacios naturales.
- Disponer de un asesor jurídico para argumentar la base legal que ampara el carácter vinculante de los procesos participativos.

Algunas de las bases de negociación que en nuestro caso han facilitado el proceso son:

- Amenazas por parte de los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales de presentar contenciosos administrativos por responsabilidad patrimonial por una mala gestión de la administración forestal.
- La entrada de los fondos estructurales en Aragón ha ido condicionada a la inclusión del 30% del territorio regional en Red Natura 2000. Los municipios afectados reivindican compensaciones, a cargo de esos fondos, para los que han aportado territorio.
- El desequilibrio territorial de Aragón, que en Zaragoza concentra 2/3 de la población aragonesa.



CON TIEMPO Y MAESTRÍA: NIVELES DE PARTICIPACIÓN Y MÉTODOS UTILIZADOS EN CADA FASE

Detallemos un poco más sistemáticamente a qué nos referimos cuando hablamos de un proceso participativo. Descubriremos que en cada fase los niveles de participación pueden ser distintos en función de los objetivos o los condicionantes.

	Fase del proceso	Nivel de participación ⁵
1995	Bases Ecológicas	NULO ⁶
1997	Decreto PORN	INFORMATIVO
1998	Junta de Representantes	ACTUAR JUNTOS
1999	Oficina de Desarrollo	CONSULTA
2000	Plan de DS	DECIDIR JUNTOS
2001	Consortio de los Valles	ACTUAR JUNTOS
2002-2003	Redacción del PORN	DECIDIR JUNTOS
2004	Propuesta de Parque Natural	DECIDIR JUNTOS

Y también veremos que en cada fase movilizaremos distintas herramientas.

	Fase del proceso	Métodos utilizados ⁷	
		Herramienta ⁸	Función
1995	Bases Ecológicas	Consultas puntuales	Producción de propuestas
1997	Decreto PORN	Periodo de información	Difusión de información

⁵ Cinco niveles de participación, según Elcome y Baines (1999): Steps to success. Working with residents and neighbours to develop and implement plans for protected areas. Según UICN: Informar, consultar, decidir juntos, actuar juntos, apoyar los intereses comunitarios.

⁶ Según nuestras informaciones, el IPE le dio un enfoque rigurosamente científico a su estudio y, por tanto, tan sólo puntualmente preguntó a vecinos o Ayuntamientos. Por otro lado, la DGA (que encargó el estudio) no les autorizó en su día a hacer una presentación pública de los resultados. Nosotros, aprovechando una de las reuniones en las que se debatía el temas del Consorcio, invitamos al IPE para que hiciera una presentación pública de las Bases Ecológicas.

⁷ Según Heras (2002), en su libro "Entretantos" publicado por GEA s.l., los instrumentos de participación se agruparían en: estudios de opinión, certámenes de ideas, atención de consultas y sugerencias, consultas a sectores interesados, audiencias públicas, debates abiertos, seminarios (talleres EASW, de futuro, Enfoque Marco Lógico, etc.), periodos de información y alegaciones, órganos colegiados de participación pública, consultas populares, internet, consejos ciudadanos o NIPs, voluntariado ambiental, planificación colectiva, acuerdos de colaboración para la gestión, iniciativas ciudadanas. A su vez, cada instrumento puede tener una o varias funciones: difusión de información, desarrollo de diagnósticos, producción o presentación de propuestas, toma de decisiones, intervención o gestión.

⁸ No entramos a detallar las técnicas utilizadas en cada sesión (lluvias de ideas, tarjetas de colores, análisis causa-efecto, etc.).

	Fase del proceso	Métodos utilizados	
		Herramienta	Función
1998	Junta de Representantes	Debates abiertos ⁹ Acuerdos de colaboración para la gestión	Diagnosticar la situación Intervención / Gestión
1999	Oficina de Desarrollo	Atención de consultas y sugerencias	Difusión de información Desarrollo de diagnósticos Producción de propuestas
		Observación participante ¹⁰	Intervención / Gestión
2000	Plan de DS	Consultas a sectores interesados	Desarrollo de diagnósticos Producción de propuestas
		Seminarios (Talleres EML) ¹¹	Desarrollo diagnósticos Presentación de propuestas
		Planificación colectiva	Presentación de propuestas
2001	Consortio de los Valles	Acuerdos de colaboración para la gestión	Intervención / Gestión
		Seminarios (Taller DAFO)	Diagnóstico
		Órganos colegiados de participación pública	Producción y presentación de propuestas
		Internet	Difusión de información
2002 2003	Redacción del PORN	Debates Abiertos	Diagnosticar
		Atención de consultas y sugerencias	Difusión de información Producción de propuestas
		Consultas a sectores interesados	Producción de propuestas
		Periodo de información y alegaciones	Presentación de propuestas
2004	Propuesta de Parque Natural	Seminarios (Taller)	Propositiva
		Atención de consultas y sugerencias	Difusión de información Producción de propuestas
		Periodo de información y alegaciones	Presentación de propuestas

⁹ Según Carbonell, Fábregas y Gárate (2002) Cap.5 –“Participación de la población Local en la planificación y gestión de los espacios de interés natural”– en: Gobiernos Locales y Redes Participativas, publicado por Ariel Social.

¹⁰ Op.cit.ref.9

¹¹ Op.cit.ref.9

¿NOS ENTENDEMOS? INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS PARA FACILITAR LA COMUNICACIÓN

Por otro lado, tanta movilización y esfuerzo requieren una comunicación permanente, en formatos y registros adecuados a los distintos agentes. Le da mucha transparencia al proceso. En este sentido fuimos aprendiendo sobre la marcha. Las primeras circulares eran muy espesas. Estábamos preocupados por facilitar toda la información disponible. Con el tiempo comprobamos que a veces es más importante el mensajero que el mensaje y que, en definitiva, hay que saber contar de forma simple cosas aparentemente complicadas sobre gestión y planificación.

Estos son algunos de los instrumentos específicos que utilizamos:

1. **Circulares vecinales** buzoneadas en todas las casas del ámbito del PORN. Se trata de trípticos que periódicamente se han enviado a los vecinos para comunicar el estado de avance del proceso y otra información relevante. Se empezó en 1999 y sigue hasta hoy. Hemos simplificado y mejorado sensiblemente el diseño de los contenidos (muy farragosos al principio).
2. **Dinamizadores locales** en cada valle. Durante la elaboración del estudio socioeconómico se contrataron a tiempo parcial tres dinamizadores (dos chicas y un chico). Dificultades financieras impidieron dar continuidad a los contratos, si bien el chico trabaja actualmente como docente (capataz forestal) en el Taller de Empleo promovido por el Consorcio.
3. **Oficina de Desarrollo itinerante**. Desde el principio se estableció la sede fija en Hecho y un servicio de itinerancia semanal por los pueblos.
4. **Paneles sobre el PORN**. En cada término municipal se colocó un panel público en el que se informaba a los vecinos de los avances sobre el proceso.
5. **Pregón municipal**. Los Ayuntamientos colaboran en las convocatorias pregonando oportunamente las reuniones. Complementariamente también anuncian aspectos relevantes del proceso en sus tablones. Los alguaciles colaboran colgando los carteles que avisan de la celebración de las reuniones.
6. **Viajes colectivos**. La organización de actividades comunes y la visita a otras experiencias con vecinos de todos los valles también fortalece los puntos de encuentro.
7. **Prensa**. Publicación en las revistas locales de artículos y noticias referentes al proceso.
8. **Página WEB**. Desde hace unos meses el Consorcio tiene página WEB (en construcción) para difundir las convocatorias de reuniones y en documentos relativos al proceso en formato digital.

Otro aspecto, no menos importante es el hecho de que el equipo técnico vive en el lugar, lo que ha permitido en esta ocasión una aproximación más informal pero más vinculante a los vecinos.

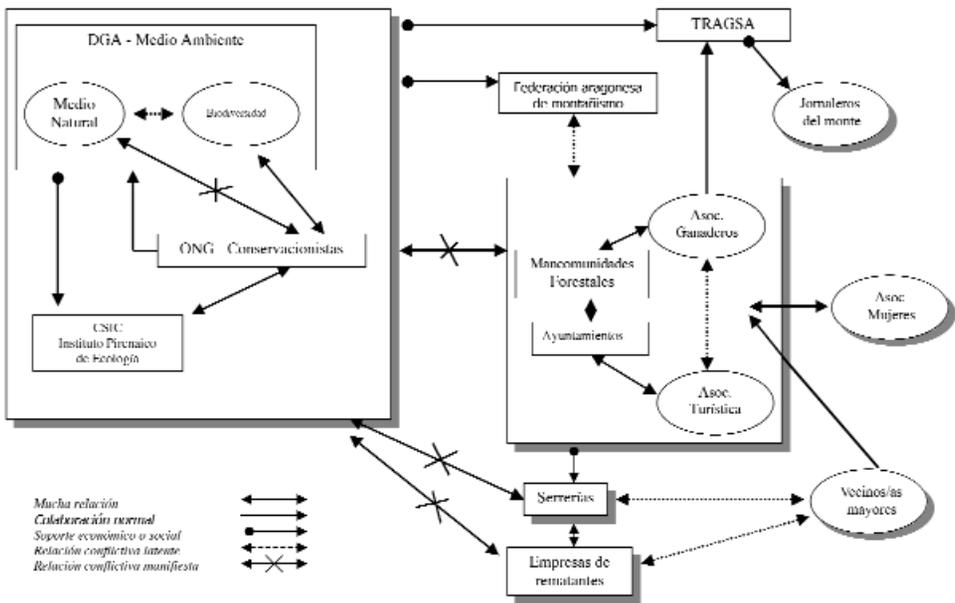
Esta situación, desde el punto de vista metodológico, facilita la empatía, agiliza la sincronización y permite corregir algunos sesgos de los procesos participativos centrados sobre todo en los repre-

sentantes del tejido asociativo, dando una perspectiva más crítica (análisis del discurso, falta de representatividad de algunos miembros de las asociaciones, liderazgos naturales frente a liderazgos formales, etc.). Siendo rigurosos, el hecho de vivir en el lugar nos obliga también en determinados momentos a implicar a moderadores externos al proyecto para fortalecer la sensación de transparencia en el proceso.

RECUPERANDO EL OFICIO DEL ORFEBRE: EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PARTICIPANTES Y PAPELES QUE ADOPTAN DURANTE EL PROCESO

Lo bonito de un proceso es ver cómo, gracias a la comunicación, evolucionan las relaciones entre los agentes implicados. Resulta muy útil, antes de empezar, prever las posibles situaciones conflictivas, para diseñar un proceso que permita progresivamente establecer alianzas y concertar propuestas.

Con el tiempo, lógicamente ese mapa social irá cambiando, al descubrir que al fin y al cabo muchos de los posibles enfrentamientos obedecen más a proyecciones estereotipadas de una de las partes sobre la otra y al desconocimiento de las razones reales del desencuentro, más que del simple posicionamiento a favor o en contra de lo que se está debatiendo.



Al mapear las relaciones es importante conocer bien los objetivos, los intereses, el rol, los recursos, la estrategia que se fija cada una de las partes implicadas¹². Este tipo de aproximación nos ha facilitado mucho la tarea.

¹² Autoevaluación sobre el proceso de participación del PORN de los Valles. Documento interno de 40 pags. sin publicar, elaborado dentro del Proyecto HARMONICOOP (Harmonising Collaborative Planning) – Public Participation on River Basin Management Planning.

VALORACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Y llegamos al momento de las valoraciones. La ventaja de los procesos largos es que se aprende mucho por el camino. Nuestro equipo hizo en su día un diagnóstico sobre las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades¹³ del proceso. En esta ocasión preferimos destacar algunas reflexiones que nos parecen relevantes.

INEXISTENCIA DE LO PRÍSTINO: ANTECEDENTES QUE PUEDEN AFECTAR AL PROCESO O A LAS RELACIONES

Acabamos de hablar de relaciones. Al iniciar un proceso de participación no podemos olvidarnos que nunca partimos de cero. Tener en cuenta los antecedentes nos puede ayudar mucho en la estrategia de acercamiento entre las partes.

Citamos algunos ejemplos en el caso del PORN:

- a) El **peor antecedente: el carácter impositivo (por razones históricas) de las políticas de protección de espacio y especies** (procedimientos de vía de urgencia y dejadez en las funciones de planificación, gestión y dotación de recursos).
- b) La **inadecuada política de ayudas**: diseño de medidas no ajustadas a la realidad local (Decreto 200 de ubicación de naves ganaderas, medidas agroambientales, etc.).
- c) La **escasa inversión en territorios cuya aportación a la Red Natura 2000 ha garantizado el ingreso de los fondos estructurales a nivel regional**.
- d) Desconfianza entre valles que temen **perder autonomía municipal** en la gestión de algunos recursos (madera, caza, pastos).
- e) **Rivalidades históricas** entre valles, que se pueden reavivar al mínimo despiste o malentendido (por ejemplo lo que ha pasado con el Anexo 9 del borrador del PORN en el que no aparecen determinadas inversiones de uno de los términos municipales).
- f) **Desconocimiento/diferencias en los valores de conservación** entre la población local y los inspiradores de las políticas de conservación.
- g) **Desequilibrio territorial**. Centralización de los servicios e infraestructuras a nivel autonómico ("para Zaragoza desarrollo, y para las zonas rurales, uso y disfrute público de sus recursos y políticas de conservación").

Tampoco nos olvidemos de analizar cómo se ha organizado la población en movilizaciones anteriores en relación a otros conflictos ambientales (la posible construcción de un pantano o el paso de un gaseoducto por nuestra zona), ni cómo tradicionalmente se resuelven conflictos relacionados con la gestión de los recursos naturales (los pastos, por ejemplo). Recordaros en definitiva que sobre lo que vamos a trabajar guarda relación pasada y futura con otros procesos en los que la gente se ha implicado espontáneamente.

¹³ Op.cit.ref.9

CONOCIMIENTO INICIAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN DISCUSIÓN

El decreto de inicio de elaboración del PORN generó desde el principio una situación conflictiva, ya que se percibió como una reacción inmediata por parte del Departamento de Medio Ambiente a las denuncias presentadas por grupos ecologistas, que en realidad cuestionaban justamente la mala gestión de la propia administración forestal.

Este tipo de conflictos ambientales se caracterizan a nuestro entender por: involucrar acciones colectivas, ser procesos complejos, requieren mucha información, afectan a actores que no están presentes, suelen presentar un alto grado de incertidumbre y de emocionalidad.

Lo que en la práctica se traduce en tener que gestionar y promover un proceso de participación en un contexto dinámico de desinformación creciente. Al final la gente no sabe si las limitaciones (presentes, futuras) se deben al PORN (aprobado/sin aprobar), al Plan de Recuperación de alguna especie (como ocurrió con el Oso), a los nuevos criterios de ordenación de los montes o al borrador de la nueva Ley del Pirineo que en la anterior legislatura no llegó a aprobarse.

En ese sentido nos pareció imprescindible apoyarnos en metodologías que contribuyeran a hacer explícito ese grado de desinformación y permitiesen ubicar los problemas en su justo lugar. Para entendernos, si la ganadería no funciona no es sólo por el oso. Así quedó reflejado en el árbol de problemas del Taller de Ganadería.



Lo que sí nos queda claro es que, cuando se inicia un proceso de participación, estamos abriendo puertas que de otro modo quedarían probablemente cerradas: la aprobación de la ZEPA de los Valles, por ejemplo, en 1994 pasó inadvertida.

El PORN ha obligado a tomar conciencia a muchos vecinos de la normativa que les afecta. Normativa que además no es nueva y que ya está vigente a nivel sectorial por sus leyes correspondientes (la propia Ley de Montes, Ley de Suelo o Planes Generales de Ordenación Urbana).

DIFICULTADES PARA CONCERTAR LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS Y LOS ASPECTOS EN CONFLICTO

Nos interesa concretar y compartir lo que estamos debatiendo, desde puntos de vista inicialmente dispares, desde niveles de información desiguales y desde actitudes aparentemente enfrentadas.

Recordemos que, a nivel vecinal, los aspectos en conflicto hacen referencia a temas de gestión del territorio, la desinformación en muchos ámbitos, los beneficios potenciales o contraprestaciones, o la regulación de actividades. El debate permanente se centra en cómo fomentar un modelo de desarrollo socioeconómico compatible con las propuestas de conservación.

Ahí van algunas pistas que utilizamos para superar esas dificultades:

- Durante la elaboración del Estudio socioeconómico, la definición de los problemas se abordó a través de siete talleres con la metodología enfoque marco lógico. Los resultados se visualizaron en forma de árbol de problemas (relación causa-efecto).¹⁴
- Para la constitución del Consorcio y la propuesta por parte de Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales de la figura de Parque Natural, se celebró otro Taller (variante DAFO).¹⁵ Más adelante, para posicionarse conjuntamente después de las aportaciones hechas en la reuniones vecinales se celebró otro Taller¹⁶.

Entre los problemas que tuvimos para llegar a acuerdos destacaremos:

- El alcance de futuro de lo que se está decidiendo.
- La complejidad de los temas.
- Trabajar en planificación complica las decisiones, son menos tangibles que discutir para una inversión concreta.
- En inversiones que promuevan el reequilibrio territorial (peleas por atraer cada municipio inversiones propias).
- En liderazgos dentro de las instituciones (expectativas de relanzamiento político).
- No trabajar con profesionales en alguna de las sesiones.
- La poca prisa de la administración es un elemento desmotivador.
- El reparto departamental según colores políticos por acuerdos de gobierno sobrepasa los debates de carácter más técnico.
- La poca práctica de este tipo de enfoques (los ganaderos era la primera vez que se reunían de los distintos valles...). Algunos alcaldes es la primera vez que han ido a los valles vecinos (a raíz de la itinerancia de las reuniones).
- Estamos haciendo acción política sin darle ese nombre... lo que genera suspicacias a todos los niveles, locales (alcaldes que se consideran suplantados) o regionales (miedos a impli-

¹⁴ Oficina de Desarrollo - Consorcio de los Valles. Proyecto cuatro Valles del Pirineo. Resultados de los Talleres Sectoriales (2000) incorporados literalmente al Estudio Socioeconómico que ha servido de base para la redacción del PORN.

¹⁵ Oficina de Desarrollo - Consorcio de los Valles - Resultados del Taller de Alcaldes y Concejales celebrado en Aragüés del Puerto (2001).

¹⁶ Oficina de Desarrollo - Consorcio de los Valles - Resultados del Taller de Alcaldes y Concejales celebrado en Jasa (2003).

car a técnicos del departamento en resultados que pueden ir en contra del propio departamento: cuotas de poder.

TIEMPO Y FLEXIBILIDAD: PRESIÓN Y DESCOMPRESIÓN

En procesos participativos el tiempo es un arma de doble filo. La prisa es mala compañera de viaje y, sin embargo, dilatar mucho la toma de decisiones puede provocar abandonos y progresivo desinterés. Posiblemente la mejor combinación esté en planificar procesos finitos en el tiempo, que generen pequeños resultados satisfactorios intermedios, pero que sean muy flexibles y adaptables a cada realidad.

El proceso del PORN lleva, contado desde que salió publicado el decreto a finales de 1997, seis años en marcha, si bien no es hasta la apertura de la Oficina de Desarrollo cuando se intensifica el proceso de participación.

En este sentido, comparándolo con los datos del anuario de EUROPARC, venimos a estar en la parte baja de la horquilla en relación a otros PORN del resto de España (los que menos han tardado han invertido 5 años y los que más llevan 12 años en ello).

La duración estimada de finalización del proceso era el año 2004. Pensamos que cinco años es suficiente (contando que hay periodos de "baja intensidad" en cuanto a la participación).

Lo que sí nos queda claro es que la dilatación del proceso puede generar desánimos y pérdida de ilusión en el cumplimiento de las expectativas, y que para mantener viva la llama es necesario establecer algunos objetivos a corto plazo que sirvan de estímulo para llegar al final.

En este proceso ha habido varios factores que pueden haber prolongado en el tiempo el proceso:

- La novedad de las metodologías aplicadas (que se han transferido a otros espacios naturales protegidos de Aragón).
- La escasa implicación del Departamento de Medio Ambiente durante los cuatro primeros años.
- La dificultad de coordinar estrategias conjuntas (falta de costumbre) desde el propio territorio.
- Las suspicacias políticas de crear, a través del Consorcio, una nueva estructura administrativa intermedia que adquiriera algunas de las competencias que empiezan a asumir las nacientes comarcas (como las de Medio Ambiente).

Hay que contar también con algunos imprevistos que se generan en la evolución del propio proceso. Valgan algunos ejemplos para nuestro caso:

- Talleres EML, se hicieron tres más de los previstos.
- Reuniones de urgencia del Consorcio.
- El Taller de representantes políticos en el que se decidió estratégicamente optar por la figura de Parque Natural.
- Reuniones vecinales aclaratorias.

Y, sobre todo, recordemos que, para avanzar en el proceso hay que ser flexible y profesional:

- Estar dispuestos a hacer las reuniones que sean necesarias.
- Reunirse en los horarios adaptados a cada sector o colectivo (tardes, noches, madrugadas y fines de semana).
- Conducir profesionalmente las reuniones en las que se prevea debates conflictivos sobre los temas a abordar.

MOMENTOS CRÍTICOS DEL PROCESO: CATARSIS Y CREATIVIDAD

También estos procesos se caracterizan por ciertos momentos de catarsis. Hay que aprovechar estas ocasiones para ser creativos y evitar entrar en barrena.

En el PORN se han vivido varios momentos catárticos:

1. Momento inicial. La primera reacción de la gente fue hacer graffitis (del estilo PORN = ruina; Oso=fuego) en los que se posicionaban en contra del proceso iniciado por decreto. El desafío en ese momento fue identificarles e implicarles en el proceso en el que se iban a generar espacios de debate y participación.
2. La constitución del Consorcio. Al ser una figura con entidad jurídica propia generó algunos recelos en cuanto a su intención de asumir competencias municipales y en cuanto a la representatividad y reparto de votos.
3. Solicitud proactiva de declaración de una Figura de Protección. Cuando se constituyó la Junta de Representantes no se planteaba, ni remotamente, la posibilidad de aplicar en la zona una figura de protección. Fue en la evolución del propio proceso cuando esta idea fue tomando cuerpo, desde un punto de vista estratégico, y ha generado una situación peculiar: es la primera vez en Aragón que desde los Ayuntamientos se propone la creación de esta figura. A nivel vecinal esta opción no está tan clara.
4. En el momento de cerrar el borrador del PORN con su zonificación definitiva, se está planeando una situación delicada: los Ayuntamientos tienen que presentar a los vecinos hasta dónde han llegado en la negociación con Medio Ambiente. Ello les obliga a enfrentarse a algunas iniciativas particulares que son incompatibles con el interés general de la propuesta de Parque.
5. Cambios de legislatura: en algunos Ayuntamientos hemos vivido la incorporación de concejales que, como vecinos, se habían mantenido al margen del proceso.

Además existen unos riesgos permanentes, como son en nuestro caso:

- La **larga duración** puede producir abandonos.
- La **financiación del proceso** de participación vecinal. Hasta la fecha ha sido financiado por Ayuntamientos y una Fundación. Esto le ha dado independencia al proceso, pero carga económicamente a Ayuntamientos en los que estos últimos años han disminuido notablemente los ingresos de los aprovechamientos de los montes.
- Los **vientos políticos**. Favores y renovaciones de equipos municipales.

EL PAPEL DE LA PRENSA Y LOS MEDIOS

El ámbito público en el que se mueve este tipo de procesos de planificación de espacios protegidos, obliga a ser muy cuidadoso en la estrategia de comunicación con los medios. Según lo que trascienda a los medios y cómo se diga podemos dinamitar, provocando malentendidos, todo el esfuerzo de comunicación interna entre los implicados.

En nuestro caso concreto conviene señalar algunas observaciones previas:

- El proyecto no cuenta con un profesional de la comunicación entre sus filas, ni de un Plan de Comunicación específico.
- Hace apenas un año que el Consorcio presentó su imagen corporativa.
- El mayor desafío que tenemos es el de explicar de forma sencilla un tema bastante complejo (la ordenación territorial) y sensible (declaración de espacios protegidos, restricciones de usos ligadas a la protección de especies, etc...).
- En el territorio había una sensación de que los medios de comunicación criminalizaban a los vecinos y les culpabilizaban de la mala gestión en el aprovechamiento de algunos recursos, como el forestal.

Con esta situación de partida se optó por:

- Al principio del proyecto hicimos una jornada con los periodistas para explicarles detalladamente lo que íbamos a hacer y destacar la importancia de equivocarse en conceptos que podían ser fundamentales; por ejemplo, era importante hablar del PORN como algo que se iba a elaborar conjuntamente y que no estaba redactado, el decreto de inicio del PORN no era equiparable a la declaración de un espacio natural, etc.
- Se trabajó a base de notas de prensa y procuramos facilitar buenos dosieres de prensa a los periodistas para facilitarles una redacción lo más ajustada posible a la situación.

El balance global ha sido bueno:

- En los momentos más delicados la información fue precisa.
- Dos de los cuatro periodistas son especialmente brillantes. Hay otros dos que se despistaron en alguna ocasión sin llegar a provocar grandes malentendidos.
- El proyecto ha tenido cierta repercusión mediática en comunidades autónomas vecinas (TV3 de Cataluña filmó un mini-reportaje para el programa Medi-Ambient).
- No se han podido evitar algunos artículos desafortunados (sobre todo en relación a las alegaciones al Plan de Recuperación del Oso) promovidos por grupos o personas muy alejadas de la realidad local.

MEJORAS EN LA COMUNICACIÓN Y EN EL COMPROMISO DE LOS PARTICIPANTES CON LOS ACUERDOS ADOPTADOS

Lo que nos importa después de todo este esfuerzo es mejorar la comunicación y relación entre las partes. Nos evitará muchas frustraciones ser conscientes de que lo importante no es tanto cerrar acuerdos como provocar encuentros. Pensemos que en la práctica, al día siguiente de un Taller pueden prevalecer decisiones políticas que sean contradictorias con los acuerdos a los que haya llegado el grupo.

Sin duda la comunicación mejora. Posiblemente sea algo tan simple como que las dinámicas que se han aplicado en el proceso han provocado situaciones nuevas:

- Es la primera vez que se reúnen ganaderos de cinco valles.
- Es la primera vez que se plantean debates no jerárquicos con determinados cuerpos profesionales de tradición tecnocrática.
- Mejoran las formas de hacer (trato) y sienta precedente para otros ámbitos (en gestión de pastos).
- Se sale un poco de los problemas particulares de cada valle.
- Se conocen otros valles (con motivo de las reuniones del Patronato).

En cuanto al tipo de acuerdos que se adoptan cabría distinguir en nuestro caso:

- Acuerdos adoptados con base legal genérica. *Ejemplo: fomento del desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en espacios naturales.*
- Acuerdos con base legal específica. *Ejemplo: Derecho a ser reconocido parte del proceso de elaboración del PORN.*
- Acuerdos con base legal específica, pero basados en el principio de voluntad. *Ejemplo: la constitución del Consorcio.*
- Acuerdos certificados por el secretario en funciones. *Ejemplo: Actas de las reuniones del Consejo Rector.*
- Acuerdos voluntarios. *Ejemplo: resultado de los talleres, que se transcriben en un documento al que se le da difusión pública.*
- Acuerdos estratégicos. *Ejemplo: resultado del Taller de representantes locales en el que optan por solicitar la declaración de Parque Natural.*

Los ratificados legalmente, no hay vuelta de hoja, y remiten o a las actas o a los modelos de convenio firmados en los que se fija el compromiso de cada una de las partes.

Los basados en la voluntad son vulnerables en varios aspectos, especialmente en momentos de presión:

- Muy sensibles a malas interpretaciones (Ejemplo: Anexo 9 del borrador del PORN).
- Se replantean en los momentos de cierre (en los que la gente se da cuenta que se ponen efectivamente en marcha las decisiones que se han adoptado. *Por ejemplo, la propuesta de Parque Natural salió en prensa al día siguiente del Taller y no provocó ningún revuelo. Sólo en el momento de cerrar la zonificación los vecinos alcanzan a ver las implicaciones de la decisión que se tomó en su día.*
- Los compromisos basados en la voluntad parece que deban estar abiertos permanentemente a nuevas incorporaciones (aunque sean a destiempo y/o obedezcan a falta de previsión - caso de los PGOU pendientes en el momento de cerrar el PORN-).

El único compromiso en los acuerdos de carácter voluntario es probablemente el carácter público (ha salido en prensa, han venido grupos a visitarnos, se han difundido los resultados, etc.) que en cada momento se ha dado al acuerdo (de alguna manera se adquiere un compromiso moral que obliga a no contradecirse con lo pactado públicamente).

GRADO DE CONOCIMIENTO GENERADO DURANTE EL PROCESO Y CAMBIOS EN LA PERCEPCIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS

A diferencia de lo que Gaspar Mairal¹⁷ describe en el caso de los pantanos en la provincia de Huesca, personalmente creo que no se ha generado un conocimiento específico en torno a los espacios naturales o las políticas de protección.

La complejidad del temas (planificación, ordenación de recursos naturales, etc.) exige un especializado conocimiento técnico y normativo. La gente participa y se posiciona en el proceso con un grado elevado de desconocimiento y una incertidumbre permanente relacionada con una sensación generalizada de que muchas decisiones están tomadas de antemano.

Hay que aceptar que un porcentaje de los implicados en el proceso no va a evolucionar prácticamente en sus percepciones originales; cuesta deslegitimar en público algunas intervenciones que, después de cinco años, siguen siendo idénticas a las planteadas en un principio: *“que nos dejen tranquilos”, “PORN No”* (opciones blanco o negro).

El mayor desafío es generar un sentimiento público de respeto al proceso que obligue a las nuevas interpelaciones a ponerse en antecedentes y revalorizar el trabajo desarrollado hasta la fecha.

Lo que sí se observa es un cambio en la percepción y definición de los problemas. Al principio del proceso apenas se podía hablar de osos y de PORN. Nadie se planteó, ni en el mejor de los escenarios, que se llegaría a solicitar desde los Ayuntamientos y Mancomunidades Forestales un Parque Natural.

Sin embargo, queda pendiente que en estos procesos se supere lo que los antropólogos de desarrollo definen como ecologismo estratégico (opción hacia lo ecológico no por convencimiento, sino por estrategia: si pedimos un parque natural al menos aseguraremos las inversiones).

Otra incógnita importante es si el co-manejo, la cogestión es una garantía para la conservación. En América Latina hay experiencias desiguales al respecto.

PARA LOS INCONDICIONALES DE LA CUANTIFICACIÓN: RESULTADOS TANGIBLES DEL PROCESO

En los días nublados, cuando nos invade la desesperanza, conviene recordar algunos resultados de este largo proceso de elaboración del PORN de los Valles. Quizás los más relevantes sean:

- El Departamento de Medio Ambiente de la DGA ha comenzado a realizar el mismo estudio socioeconómico que servirá de base para la elaboración del PORN, en el **resto de espacios de interés natural de Aragón**, entre otros: PN Posets Maladeta, PN de la Sierra y los Cañones de Guara, Sierra de Gúdar...
- El Consorcio ha recibido **visitas de universidades y centros de investigación** (Univ. Zaragoza, Univ. Innsbruck, Univ. Lieja, Centro para la Ecología e hidrología de Escocia...) interesándose por el proceso y las metodologías utilizadas para la planificación y gestión concertada del espacio.

¹⁷ Gaspar Mairal; J.A. Bergua y Esther Puyal (1997). Agua, tierra, riesgo y supervivencia. Un estudio antropológico sobre el impacto socio-cultural derivado de la regulación del río Esera. Prensas Universitarias de Zaragoza.

- **Ha desarrollado la base legal** que hoy por hoy permite implicar a los ayuntamientos y vecinos en el proceso de declaración de un espacio protegido compatibilizándolo con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas.
- Se ha creado, previamente a la declaración de un espacio natural protegido, una figura de derecho público, **el Consorcio**, punto de encuentro de todas las partes.
- Ha sido capaz de **mediar, con el apoyo de la planificación participativa**, en una situación muy conflictiva al principio, y que puede evolucionar hacia la demanda por parte de las entidades locales y vecinos de una figura de protección.
- La Oficina de Desarrollo ha pasado a ser antena del Centro europeo de información rural y ambiental de la Jacetania - Carrefour (CEIRA-Jacetania) .

Actualmente, tras negociar con Ayuntamientos, vecinos y el Departamento de Medio Ambiente, la zonificación definitiva del PORN -previo periodo de exposición pública-, se publicó el avance de normas. Nos encontramos en uno de los momentos más delicados del proceso, básicamente por dos razones:

- La primera es que estamos llegando a situaciones innegociables (especialmente en cuanto a los condicionantes urbanísticos ligados a la posible declaración de Parque Natural) que, aún afectando a unos pocos particulares, (situación a la que se ha llegado después de un duro trabajo de participación vecinal y de los Ayuntamientos), pueden llegar a reventar el proceso.
- La segunda es que no hay visos de voluntad política a nivel regional para avanzar y poner en marcha ni el Plan de Acciones concertado en el año 2000, ni la declaración del Espacio Natural Protegido planteada por primera vez desde el propio territorio en el año 2001.

Posiblemente estemos a punto de perder una oportunidad histórica, después de mucho esfuerzo de concertación promovida especialmente por el Consorcio de los Valles.

En lo personal y como equipo hemos crecido con este proyecto, viviendo amores y desamores a lo largo del viaje. Una experiencia agotadora y muy recomendable. Así pues, nuestra recomendación final ya la adivinaréis: ¡a viajar!

Agradecimientos:

A todos los vecinos y vecinas de Fago, Ansó, Siresa, Hecho, Embún, Urdués, Aragüés del Puerto, Jasa, Aisa, Esposa, Sinués y Borau. A sus representantes municipales, que en su día apostaron fuerte por un enfoque innovador en la planificación y gestión de los espacios naturales. A todas aquellas personas que pusieron a disposición su tiempo, su conocimiento y su buen humor por encima de los condicionantes institucionales.

La experiencia que presentamos es el resultado de un intenso trabajo colectivo coordinado por un equipo técnico formado por Mar Fábregas Reigosa, Asier Gárate Guisasola y Xavier Carbonell.

Persona de contacto:

Xavier Carbonell Casadesús
ARC Mediación Ambiental
Calle Lobo 26, 3º
22720 – HECHO
arcmediación@arcmediacion.com

Referencias de la institución promotora:

Consortio para el Fomento del Desarrollo Socioeconómico de los Valles
Plaza Conde Xiquena, 1, 2º Piso
22720 – HECHO
consorcio.losvalles@wanadoo.es