

# Conflictos del agua en Aragón\*

## Yesa y Matarraña, dos casos emblemáticos en la resolución de conflictos

Conflicts over water in Aragon. Yesa and Matarraña, two representative cases in conflict resolution.

Conflicts de l'eau à l'Aragon. Yesa et Matarraña, deux cas représentatifs dans la résolution des conflits.

Lourdes Casajús-Murillo\*\*

*Recibido: 2012-06-08 // Aceptado: 2012-06-09 // Evaluado: 2012-07-10 // Publicado: 2012-12-30*

Cómo citar este artículo: Casajús-Murillo, L. (2012). Conflictos del agua en Aragón. *Ambiente y Desarrollo*, 16 (31), 9-24.

Código SICI: 0121-7607(201212)16:31<9:CDAAYM>2.0.TX;2-D

### Resumen

Este artículo realiza un análisis y contraste crítico entre dos de los conflictos más significativos en materia de gestión de aguas en España, los casos de Yesa y Matarraña, con el objetivo de identificar las claves de lo que debería ser un proceso participativo de diálogo social en la resolución de conflictos de aguas, y con el interés de caracterizar la calidad de tales procesos y soluciones desde diferentes baremos de gobernabilidad. Para ello, se ha aplicado una metodología de análisis histórico-institucional y de análisis de políticas públicas, que da cuenta de que, estos casos, aunque con una génesis y evolución marcada por líneas de fuerza, contradicciones y ritmos similares, presentan los casos extremos del abanico en cuanto a sus procesos de resolución.

**Palabras clave:** gestión de aguas, gobernanza participativa, sostenibilidad, diálogo e intermediación social.

**Palabras clave descriptores:** utilización del agua, Aragón (España), abastecimiento de agua, movimientos sociales.

---

\* Este trabajo es fruto de la investigación realizada para la tesis doctoral *Nuevos paradigmas en la gestión del agua en España: crisis de gobernabilidad del agua en Aragón; los conflictos de Yesa y Matarraña*. La tesis fue dirigida por los doctores Joan Subirats y Pedro Arrojo y defendida en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en octubre de 2009. Durante su desarrollo contó con el apoyo financiero de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz en convenio con las Cortes de Aragón, Proyecto Agua y Conflictos 2007-2008.

\*\* Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora-Investigadora de la Universidad de Zaragoza. Miembro del grupo de investigación consolidado Estudios sobre la Sociedad del Riesgo, Departamento de Psicología y Sociología U.Z. E-mail: lcasajus@unizar.es

## Abstract

This paper is an analysis and a critical comparison between two of the most significant conflicts regarding water management in Spain –that is, the cases of Yesa and Matarraña– the objective of which is to identify the key to what should be a participative process of social dialogue for the resolution of conflicts over water, and to outline the quality of such processes and solutions according to different scales of government. The methodology chosen consists of historical-institutional and public-policy analyses showing that these cases, despite the fact that their origin and evolution follows certain tendencies, contradictions and similar rhythms, represent the most extreme cases in the spectrum according to their resolution processes.

**Key words:** water management, participative leadership, sustainability, dialogue and social mediation.

**Key words plus:** water use, Aragon (Spain), water-supply, social movements.

## Résumé

Cet article fait une analyse et une comparaison critique entre deux des conflits plus importants de la gestion d'eaux en Espagne, les cas de Yesa et de Matarrana, afin d'identifier les explications de ce qui devrait être une démarche participative de dialogue social dans la résolution des conflits d'eaux, et avec l'intérêt de caractériser la qualité de tels processus et des telles solutions à partir des différentes échelles de gouvernance. Pour cela, une méthodologie d'analyse historique et institutionnelle et d'analyse de politiques publiques a été appliquée pour rendre compte de, même si ces cas ont une genèse et une évolution marquée par les lignes de la forcé, des contradictions et des rythmes similaires, la présentation de ces cas extrêmes de l'éventail en ce qui concerne leurs processus de résolution.

**Mots-clés:** gestion d'eaux, démocratie participative, durabilité, dialogue et intermédiation sociale.

**Mots-clés descripteur:** utilisation de l'eau, Aragon (Espagne), approvisionnement en eau, mouvements sociaux.

## Introducción

Durante las dos últimas décadas surgieron en Aragón (España) importantes conflictos vinculados a la construcción de grandes presas, justificadas como regulaciones necesarias para transformar nuevos regadíos. Las tradicionales concepciones, prioridades y valores dominantes en materia hidráulica, heredados del Regeneracionismo<sup>1</sup> de finales del siglo XIX, se ven hoy confrontados con nuevos enfoques y estrategias de la Nueva Cultura del Agua (NCA)<sup>2</sup>.

Entre los conflictos generados se destacan dos como emblemáticos, los conflictos de Yesa y Matarraña, que dieron origen al nuevo movimiento por la Nueva Cultura del Agua en la cuenca del Ebro a lo largo de la década de los 90, y en ellos también se crearon nuevos procesos de resolución. El conflicto del río Matarraña suscitó una dura confrontación entre los pueblos de la cuenca, la cual dio paso a una fase diferente en la gestión del conflicto, mediante una dinámica de diálogo con intermediación social que culminaría en los Acuerdos de Fabara, firmados en el Dictamen del Matarraña en la Comisión del Agua<sup>3</sup> (Aranda, 2007), de las Cortes de Aragón. Estas dinámicas, a nivel de las comarcas, no solo permitieron superar el agudo conflicto en materia de gestión de aguas, sino que además abrieron un proceso de integración y de colaboración a nivel de las comarcas, considerado como buen ejemplo de gobernanza participativa, entendida ésta como un modelo de gobernanza abierto a la “participación ciudadana proactiva”.

Este trabajo contrasta este ejemplo positivo de gobernanza en el tratamiento de conflictos sociales con el caso de Yesa, en el que fue imposible llegar a acuerdos, frustrándose la iniciativa social de la mediación. Las presiones e intereses ajenos al territorio de los actores sociales en conflicto y la falta de voluntad política desde las esferas gubernamentales desincentivaron cualquier dinámica de diálogo y negociación social. Este contraste crítico se realiza con el objetivo de caracterizar la calidad de tales procesos y soluciones desde diferentes baremos de gobernabilidad.

## Marco teórico-conceptual

La crisis de gobernabilidad en materia de grandes obras hidráulicas, suscitada en España a finales del siglo xx, con la reivindicación de un nuevo modelo de gestión de aguas basada en principios de equidad y sostenibilidad ecosocial, hace emerger conflictos provocados por la construcción de grandes presas en materia de gestión de aguas, que hunden sus raíces en agravios interterritoriales, fruto de una política hidráulica productivista, sustentada en un modelo de gestión tecnocrático de corte autoritario.

- 
- 1 Corriente político-ideológica que introdujo la modernidad hidrológica en España. Este movimiento, aunque surge en un contexto político de ideología liberal, promueve la regeneración de la función pública y defiende un fuerte protagonismo del Estado allí donde la iniciativa privada se demuestra impotente e ineficaz. En este sentido, se puede decir que el Regeneracionismo promueve enfoques liberales heterodoxos que tuvieron su más genuina expresión en la política de aguas.
  - 2 Movimiento surgido en España a mediados de los años 90, de la mano de la Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases (COAGRET) y con la activa participación de una amplia red de expertos en aguas en oposición al Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional (APHN). Generó un discurso potente y bien fundamentado que proponía superar el modelo Costista a través de nuevas estrategias de gestión de la demanda y de conservación de los ecosistemas acuáticos, en sintonía con los enfoques vigentes en países más avanzados.
  - 3 Órgano colegiado de participación social que pretende recoger los planteamientos de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea en materia de planificación y participación. Es un órgano dependiente del Instituto Aragonés del Agua, que se constituye con el objetivo de abrir el diálogo social sobre los diversos conflictos de grandes presas en Aragón.

La vigencia del modelo de gobernabilidad tecnocrática, propio de la política de aguas del Costisimo<sup>4</sup>, regida por el Estructuralismo Hidráulico<sup>5</sup>, vigente desde finales del siglo XIX y basado en “estrategias de oferta” sufre un notable desgaste, al quedar en evidencia sus graves problemas de ineficiencia e irracionalidad económica, y emerger con fuerza, por otro lado, problemas de insostenibilidad y graves conflictos que demuestran una creciente falta de aceptabilidad social, en oposición a un modelo de política hidráulica que ha entrado en contradicción con la realidad socioeconómica y política de una España —a de finales del siglo XX y principios del XXI— ya plenamente integrada en la UE. Una nueva realidad social y económica, tanto en el medio rural como en la sociedad en general, en la que resulta cada vez más evidente la necesidad de redefinir el concepto de interés general en materia de gestión de aguas.

En este contexto, una de las claves de la crisis del tradicional modelo de gobernabilidad tecnocrática, está en la emergencia de nuevos valores a gobernar en el que pasan a un primer plano funciones, valores (sociales, éticos y culturales), y servicios ambientales, vinculados a servicios ecosistémicos que desbordan el valor de las utilidades productivas del agua. Nuevos valores que se derivan del paradigma de la sostenibilidad, en el que la gestión de aguas se abre paso a una nueva lógica de carácter ecosistémico superando la mitificación productivista del agua y que, sitúa la gestión sostenible de los ríos, lagos y acuíferos en el marco de la cuenca hidrográfica, como un desafío del conjunto de la sociedad, más allá de la ineludible responsabilidad del Estado. Es decir, una nueva perspectiva en la que la visión humanocéntrica se amplía y se complejiza, integrando valores y funciones ambientales que afectan al ser humano y que acaban teniendo una gran transcendencia económica y social.

Dichos valores conllevan nuevos objetivos en las labores de planificación y nuevos criterios de gestión que se reflejan en la propia Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (DMA). En este sentido, la DMA, en sintonía con la Nueva Cultura del Agua, promueve: a) el tránsito de los enfoques de gestión de recurso a nuevos modelos de gestión ecosistémica, que asumen como objetivo central la recuperación y conservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos; b) el tránsito de los tradicionales modelos “de oferta” a nuevas estrategias basadas en criterios de “gestión de la demanda” y en el principio de recuperación de costes; c) el tránsito de los tradicionales enfoques tecnocráticos a nuevos enfoques basados en el principio de *participación* ciudadana proactiva (Convención de Aarhus).

En concreto, este nuevo modelo institucional establece la necesidad de transitar desde los tradicionales modelos institucionales de corte esencialmente tecnocráticos donde la gestión de aguas era considerada como una cuestión técnica y política, hacia nuevos modelos abiertos a la participación ciudadana proactiva. Este concepto establecido por la Convención de Aarhus, exige que la gestión de aguas deje de considerarse como una cuestión de técnicos y especialistas para ser considerada como una cuestión ciudadana. La emergencia de nuevos actores sociales pone en juego nuevos intereses legítimos que deben compatibilizarse con los preexistentes. En la medida en que se transita de la “gestión de recurso” a la “gestión ecosistémica”, el interés en la gestión de aguas no se puede restringir a los grandes usuarios (hidroeléctricos, regantes y grandes empresas), sino que debe extenderse al conjunto de la sociedad (Arrojo, 2006).

Esta compleja realidad desborda los enfoques de gestión y las instituciones de la tradicional “gobernabilidad tecnocrática”, que ha imperado a lo largo del siglo XX, e impone la necesidad de una nueva gobernanza basada en el Paradigma del nuevo gobierno relacional (Subirats, 2006) en el que se demandan nuevas formas de participación ciudadana y de regulación que permitan integrar la cooperación de múltiples actores en la gestión de valores, funciones y servicios complejos. Este nuevo marco de participación ciudadana, introduce una forma de abordar y resolver los conflictos, dejando atrás los tradicionales enfoques de corte autoritario, para emprender enfoques basados en el diálogo social. En una sociedad cada vez más compleja, se valora más la eficacia y la aceptabilidad social de las políticas a desarrollar y no simplemente su legalidad. Es un nuevo paradigma conceptual de la gobernanza que im-

4 Expresión usada para referirse de manera genérica al modelo de gestión y gobierno del agua impulsado por Joaquín Costa y que resultó hegemónico en España durante muchas décadas.

5 Este término dio expresión de modernidad al paradigma renacentista de “dominación de la naturaleza” basado en la acción dominante del Estado desde las llamadas “estrategias de oferta”.

plica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; un sistema de gobierno a través de participación de actores diversos en el marco de redes plurales; una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la opción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno (Blanco & Gomá, 2002). En definitiva, son nuevos enfoques de gobernanza que permitirán satisfacer los intereses legítimos de todas las partes desde el diálogo y la cooperación.

## Enfoque metodológico

Como hemos visto anteriormente, los casos de estudio y análisis están ubicados en Aragón. La cuenca del Ebro (Mapa 1) ha sido a lo largo del último siglo, la referencia central de la política de aguas en España desde el nacimiento del Regeneracionismo de Costa y de nuevo a finales de siglo XX con el nuevo movimiento por la Nueva Cultura del Agua. Por lo tanto, su elección no es aleatoria. La razón de la misma, se debe a su elevada significación en cuanto a la emergencia de nuevos modelos de gestión de aguas y la dinámica de tratamiento y resolución de conflictos de aguas surgidos con la crisis del llamado Estructuralismo hidráulico.

Este análisis y contraste crítico se sustenta, por una parte, en una metodología de análisis histórico-institucional, que contextualiza el origen de los conflictos y su evolución en el tiempo, con el objeto de estudiar y clarificar las claves que han motivado estos conflictos, así como los diversos valores e intereses en juego (económicos, sociales, ideológicos, emocionales, identitarios, éticos, etc.) desde una perspectiva histórica; comprender el contexto institucional en que se han conformado las expectativas de los diversos actores sociales en torno a sus respectivos intereses; analizar las fuerzas conductoras que han guiado la evolución de esas expectativas y las correspondientes políticas públicas a lo largo del tiempo; estudiar las bases argumentales, idearios e imaginarios colectivos que han conformado en cada momento las respectivas posiciones.

Por otro lado, el estudio de los casos en conflicto se aplica desde un enfoque de análisis de políticas públicas como una disciplina aplicada dentro del campo de las Ciencias Sociales de carácter multidisciplinar, cuyo objeto de estudio lo constituyen las medidas gubernamentales. Hablamos de análisis de políticas públicas como ciencia de la acción, y como tal su cometido es doble: explicar la realidad (análisis) y contribuir a mejorar las decisiones de la autoridad pública. Este análisis nos ofrece las claves de esa crisis y sus perspectivas de futuro, en la medida en que tales conflictos han sido y serán una expresión y motor de la crisis en cuestión. A través de este enfoque se concede centralidad a los actores implicados y se abre un espacio a las aportaciones empíricas, de carácter descriptivo, a las que sigue un análisis que tiene en cuenta no sólo los factores objetivos vinculados a intereses y cuestiones estructurales sino también los factores subjetivos vinculados a motivaciones ideológicas y emocionales (Subirats et al., 2008).

Este modelo de análisis ha permitido realizar contrastes significativos, tanto al analizar las claves de los conflictos y sus pautas evolutivas, como al valorar los diferentes enfoques usados para tratar cada conflicto. La elaboración de este contraste crítico nos permite valorar la evolución del discurso y de las políticas públicas a lo largo del proceso, así también la calidad y consistencia de los diversos caminos y enfoques asumidos para tratar y eventualmente resolver los conflictos.

## Yesa y Matarraña: contextualización y análisis



Mapa 1. Cuenca del Ebro

Fuente: en línea, disponible en [http://www.wikipedia.org/wiki/Cuenca\\_hidrogr%C3%A1fica\\_del\\_Ebro](http://www.wikipedia.org/wiki/Cuenca_hidrogr%C3%A1fica_del_Ebro)

### El conflicto del río Matarraña<sup>6</sup>

El Matarraña es el último afluente del río Ebro por su margen derecha. Un pequeño río que sin embargo originó uno de los conflictos más agudos que se han vivido hasta la fecha en la cuenca del Ebro<sup>7</sup>. Un pequeño trasvase en su cabecera (Beceite) que servía para alimentar mayores caudales en el regadío de melocotón tardío en la cuenca baja, motivó una oposición frontal que conllevó a acciones policiales duras, huelgas de hambre y manifestaciones masivas. Tras realizarse la obra, a pesar de todo, el proyecto de trasvase fracasó técnicamente lo que abrió paso a un nuevo proyecto, más agresivo aún: el del embalse de Torre del Compte. Sin embargo, para entonces, los propios regantes de la cuenca baja habían aceptado las reiteradas ofertas de diálogo de la cuenca alta. Sobre la base de las alternativas propuestas por la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) y gracias al apoyo de un proceso de intermediación de la Fundación Ecología y Desarrollo, se acabarían adoptando acuerdos unánimes que las diversas administraciones aceptaron y apoyaron.

### Fases del conflicto: análisis de su evolución

En su evolución podemos distinguir dos fases bien diferenciadas, una primera fase caracterizada por un modelo de gobernabilidad tecnocrática y una segunda fase en la que las opciones de diálogo pasarían a un primer plano.

FASE I: autoritarismo, confrontación y conflicto abierto.

Esta primera fase se caracterizó por la aplicación del modelo tecnocrático-autoritario tradicional, imperante a lo largo del siglo XX, con el agravante de fracasos y errores históricos, que se reiterarían

6 Pequeña cuenca mediterránea que ocupa buena parte del Bajo Aragón (comarca aragonesa), así como la franja colindante con las provincias de Tarragona y Castellón.

7 Situada en la región noreste de España.

en esta ocasión por la premura en la ejecución del Plan de Emergencia contra la Metasequía. Entre los factores a reseñar, destaca la solidaridad comarcal sobre la base de una identidad colectiva humillada y frustrada por agresiones anteriores (embalse de Pena). De esta forma, se demuestra que un sistema autoritario, aunque pueda aparentar eficacia en la ejecución de proyectos silenciando cualquier protesta, acaba abonando las raíces de conflictos futuros.

El conflicto entre los intereses de los diversos actores se caracterizaría en las primeras fases por una relación de poder asimétrica, favorecida por las instituciones públicas competentes (en este caso Ministerio de Medioambiente (MMA), Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) y Dirección General de Aragón (DGA)), en aplicación de un paradigma estructural-funcional que da prioridad al marco normativo y competencial. Esta forma de actuación, propia de un modelo de régimen socioeconómico y político simple, acabó chocando con los actores de la cuenca alta, en un contexto sociopolítico cada día más complejo, en el que se impone la necesidad de adoptar nuevos perfiles de democratización participativa y descentralizada.

La estrategia de consecución de los objetivos de regulación de la cuenca estuvo guiada por modelos tradicionales de "gestión del recurso", bajo objetivos productivos (regadíos) que en ningún momento fueron contrastados con criterios de racionalidad económica. En definitiva, se aplicaron las tradicionales estrategias "de oferta". Desde estos enfoques quedaron ignorados, no sólo importantes intereses económicos individuales y colectivos, sino también valores intangibles de gran peso, como los ambientales, identitarios, simbólicos, culturales, amén de quedar despreciado, con acciones represivas desmedidas, el sentido de la dignidad colectiva de pueblos enteros.

La rápida escalada represiva aplicada por la Administración Central ante las primeras protestas, aceleró y radicalizó la formación de dos amplias coaliciones de actores, no exentas de contradicciones internas. A lo largo del proceso, es notable la multiplicidad y diversidad de actores que progresivamente se implicaron en la causa; así como la expansión territorial en la que esos agentes se movieron, pasando del nivel local, al comarcal, regional, e incluso, nacional.

La contradicción existente, en un primer momento sobre la pertinencia de la obra, entre los gobiernos autonómico y estatal, desapareció cuando ambos fueron controlados por el mismo partido. Sin embargo, el alineamiento partidista en el conflicto se rompió a nivel de gobiernos locales, en la medida que tendieron a identificarse con los intereses territoriales, por encima de la identidad ideológica y partidaria. Las interacciones entre los diversos actores institucionales y entre éstos y los ciudadanos tendieron a estructurarse de forma jerárquica y con procedimientos formales en el campo de quienes de entrada disponían de más poder. Este dominio dificultó, e incluso, colapsó cualquier modo de interacción informal que se saliera de esa estructura jerárquica. Destaca en este sentido la presión política de las instituciones sobre los regantes para bloquear cualquier posible diálogo directo entre las partes interesadas, al considerar que tales conversaciones podrían "erosionar el principio de autoridad".

#### FASE II: el camino del diálogo bajo una acción de mediación.

Pese al fracaso del bombeo, el enfoque productivista de la política hidráulica, seguía arraigado. Sin embargo, el cambio de percepción que priorizaba el interés de modernizar el regadío existente y flexibilizar la regulación del sistema de riegos mediante balsas de regulación en tránsito se abría camino. Una de las claves del proceso fue la constatación, a nivel comarcal, de que el consenso sobre las obras recogidas en el Pacto del Agua<sup>8</sup> estaba roto. Quedaba por tanto desde un principio cuestionada la obra clave que se suponía debía ponerse sobre la mesa, desde las previsiones de dicho Pacto y del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (PHCE): el Embalse de Torre del Compte.

Otra clave del enfoque básico desde el que se organizó el diálogo fue abrir el zoom de los temas a abordar. Se trataba de abrir el abanico de problemas y soluciones evitando centrar el debate en

8 Con este pacto, aprobado el 30 de julio de 1992, se trataba de almacenar todos los caudales drenados en territorio aragonés. Apoyado por el propio Ministro de Obras Públicas y Transporte, se organizó un doble discurso. Por un lado, esta regulación garantizaba la disponibilidad de caudales trasvasables a escala nacional; por otro lado, a escala regional, se argumentaba que tales regulaciones tendrían como destino el desarrollo de nuevos regadíos.

un proyecto o en un tema concreto. El cambio de actitud de la administración, y en concreto de la CHE (como representante del MMA) y de la DGA, como principales actores públicos implicados, fue determinante. De imponer un enfoque jerárquico, tecnocrático y autoritario se pasó a impulsar el diálogo como herramienta de tratamiento de los conflictos abiertos o potenciales. La propia ministra Narbona comprometió financiación prioritaria y agilidad en los trámites para aquellos proyectos que fueran objeto de consenso entre las partes.

Las estrategias de actuación aplicadas durante el conflicto por PLADEMA-COAGRET, basadas en la acción No-Violenta y en la búsqueda de soluciones a través del diálogo acabó a la postre siendo clave para encontrar soluciones sólidas. De hecho, el antecedente creado por el apoyo de la ministra de Agricultura, Loyola de Palacio, a las balsas de regulación en tránsito, y las reuniones que en medio del conflicto mantuvieron los alcaldes de Valderrobres y Maella de acuerdo a la propuesta de PLADEMA-COAGRET abrieron un clima favorable a un diálogo guiado por una acción de mediación ejemplar dirigida por la Fundación Ecología y Desarrollo. De este modo, el cambio de valores e intereses inicialmente localizados en la cuenca alta, se extendieron a toda la cuenca. Nuevos valores de preservación del recurso, como un medio para conservar el desarrollo económico y social y hacer posible la permanencia de la población en su medio. La mediación permitió ante todo aclarar expectativas y reivindicaciones de unos y otros, para luego abrir el abanico de posibles alternativas interesantes para las partes. Fue un proceso técnicamente muy bien llevado, que permitió ir ganando confianza mutua. La imparcialidad de esa mediación y la eficacia en el desarrollo de soluciones, una vez consensuadas, ha permitido construir una imagen de eficacia a través del diálogo, como una herramienta práctica, cuestión en la que no existían precedentes en Aragón.

El proceso de mediación tuvo que lidiar con un complejo entramado de presiones, compromisos, coaliciones e intereses de la pluralidad de actores que en definitiva reprodujeron los que operaron en el conflicto abierto. Sin embargo, el contexto y las reglas para gestionar esas contradicciones e intereses, a veces contrapuestos, fueron completamente distintos, como también resultaron muy diferentes la dinámica y sus resultados. Pero sin duda, una clave esencial estuvo en la iniciativa de Loyola de Palacio, como ministra de Agricultura, y en particular, en la posterior actitud de la ministra Narbona, cuando primó y premió los acuerdos conseguidos a través del diálogo.

## El conflicto de Yesa<sup>9</sup>

El conflicto sobre el Recrecimiento de Yesa se genera sobre la frustración histórica que supuso en la Jacetania<sup>10</sup>, y más en particular en la Canal de Berdún<sup>11</sup>, la construcción en los años 50 del actual embalse de Yesa (con 2000 personas desplazadas de sus pueblos que quedarían finalmente inundados). El proyecto de Recrecimiento surge vinculado a los diversos proyectos de grandes trasvases del Ebro que ha tenido hasta la fecha. Justificado ante la ciudadanía aragonesa como necesario para desarrollar nuevos regadíos en Bardenas, el Recrecimiento quedaría también como la pieza emblemática del llamado Pacto del Agua de Aragón (Arrojo et al., 1999). Las presiones políticas y los intereses creados por ambas perspectivas (a nivel estatal y a nivel autonómico) ha hecho muy difícil abrir un diálogo eficaz entre las partes en conflicto en el territorio (los afectados por el embalse y los regantes de Bardenas). El propio proceso de intermediación social asumido formalmente tanto por el Gobierno regional, Dirección General de Aragón (DGA) como por el Gobierno de Madrid, se vería dificultado y finalmente abortado, generando una falsa solución del conflicto que, de hecho, sigue activo en la actualidad.

---

9 El embalse de Yesa es la llave y pieza fundamental de todo un sistema de regadíos, el regadío de Bardenas. Este embalse regula las aguas del río Aragón, a su paso por la Canal de la Berdún (comarca de la Jacetania), al noreste de Aragón, en la Alta Zaragoza.

10 Comarca situada al norte de Aragón, que abarca territorio pirenaico y prepirenaico.

11 Valle transversal que articula toda una serie de valles pirenaicos.



## **Análisis de las fases del conflicto**

En el conflicto de Yesa pueden distinguirse tres fases, una fase previa, correspondiente a los antecedentes del conflicto propiamente dicho y las siguientes dos fases que reflejan la emergencia y evolución del mismo. Las dos fases bien diferenciadas que se pueden distinguir en la evolución de dicho conflicto reflejan, al igual que en el Matarraña, la crisis del modelo de gestión tradicional, heredado del Costismo en la medida que acaba pasándose de un modelo puramente impositivo, de corte autoritario, a nuevos enfoques basados en el diálogo social.

### **FASE I: autoritarismo, confrontación y conflicto abierto**

Al igual que en el conflicto del Matarraña, esta primera fase se caracteriza por la aplicación de un modelo de gobernabilidad de corte tecnocrático-autoritario, en relación al cumplimiento de unos objetivos de regulación guiados por los tradicionales modelos de “gestión del recurso”, cuyos objetivos productivistas, en ningún momento fueron contrastados con criterios de racionalidad económica, al tiempo que se obviaron tanto los valores ambientales, como otros valores culturales e identitarios vinculados a derechos de las comunidades afectadas. En este contexto, se empieza por no reconocer siquiera el conflicto como tal. La oposición de los afectados pasa simplemente a considerarse como desavenencias de unas minorías que son sistemáticamente ignoradas, criticadas (radicales, antisistema, etc.) e incluso, son respondidas con represalias.

El aumento del apoyo social a estos colectivos de afectados acabaría forzando el reconocimiento de la existencia de un conflicto social. El apoyo masivo en las zonas de montaña y el correspondiente proceso de relativa “insumisión” de cargos municipales en las comarcas afectadas abrió los primeros espacios significativos de apoyo institucional a la protesta. Finalmente, los acontecimientos, junto con los cambios políticos e institucionales acaecidos, acabarían abriendo las condiciones adecuadas que llevaron a intentar gestionar el conflicto desde nuevos enfoques de carácter participativo, en la Comisión del Agua (Aranda, 2007).

### **FASE II: el diálogo social desde la Comisión del Agua**

Pocos meses antes de las elecciones del 2004, el Gobierno del Partido Popular (PP) mueve ficha en el conflicto de Yesa, promoviendo la expropiación de tierras. Con ello, tal y como se había advertido desde los entornos de COAGRET, el PP podía abrir una brecha en el frente de alianza antitransvasista, usando el Pacto del Agua. En este contexto se había propuesto en varias ocasiones a la DGA, gobernada por la coalición PSOE-PAR (Partido Aragonés Regionalista), abrir una iniciativa de diálogo social sobre los embalses que permitiera resolver los problemas internos de Aragón, al tiempo que se preservaba la lucha común contra los trasvases. En estas circunstancias, finalmente, el Partido Socialista acabaría aceptando y poniendo en marcha con premura esta opción mediante la creación de la llamada Comisión del Agua y la puesta en marcha de la Iniciativa Social de Mediación encomendada a la Fundación Ecología y Desarrollo.

La victoria socialista en las elecciones generales cambió el marco político global y puso en manos socialistas la responsabilidad de gobierno, también en Madrid. Desde el Ministerio se asumieron tres decisiones: 1) derogar el trasvase del Ebro previsto en el PHN; 2) mantener el Anexo II que prevé la construcción de más 100 embalses, entre los que figura el propio Recrecimiento de Yesa; 3) abrir espacios de diálogo social y técnico en los proyectos más conflictivos.

La derogación del trasvase del río Ebro supuso la retirada de uno de los factores que habían venido complicando el conflicto de Yesa. El hecho de que ya no fuera necesaria una regulación de tanta envergadura (al no haber trasvase), junto a la posición de la nueva ministra en el sentido de evitar cualquier inundación de núcleo habitado en toda España, indujo en poco tiempo una rápida negociación entre bastidores (PSOE, PAR, Comunidad General de Regantes de Bardenas, el sindicato Unión General de Agricultores (UAGA, etc.), que culminó con una nueva propuesta de cota media que evitaba inundar Sigüés.

En lo que se refiere a que, el Ministerio animó a desarrollar el diálogo y la intermediación social en Aragón; en este caso particular, las posiciones del Ministerio llevaron a reforzar y dinamizar la opción

de diálogo abierta con la Comisión del Agua y la Iniciativa Social de Mediación. Se trataba de afrontar la situación, conflicto por conflicto: Yesa, Santaliestra, Biscarrués, Matarraña y Mularroya.

Desde la Iniciativa Social de Mediación y desde la Fundación Nueva Cultura del Agua se recomendó iniciar por los casos más maduros y cercanos a generar posibles acuerdos. El conflicto del Matarraña se perfilaba como el más maduro. El de Santalistera, por su parte, también presentaba buenas perspectivas. Sin embargo, el interés prioritario del Gobierno de Aragón obligó empezar por Yesa. Tal y como ya se explicó, la ISM consideró que no se daban las condiciones oportunas para abordar un verdadero diálogo (proceso de escucha, debate riguroso, etc.). Se trataba de un caso muy enquistado, con viejas heridas abiertas y con fuertes intereses externos ajenos a los propios agentes de las comarcas en conflicto (Celaya, 2007). Es cierto que este era el proyecto que estaba en un proceso más avanzado de tramitación; pero también era cierto que estaba sometido a procesos judiciales de envergadura. Tal vez, el notable cambio que suponía la bajada de cota y la no inundación de Sigüés indujeron una expectativa excesivamente optimista en quienes promovían el proyecto. Sin embargo, el rápido debate en la Comisión del Agua no permitió avanzar hacia un acuerdo consensuado. Llegados a este punto, la falta de comprensión de lo que debe suponer un proceso de diálogo bajo intermediación llevó a zanjar las diferencias con una simple votación en la Comisión del Agua que reprodujo las mayorías y minorías que desde un principio se enfrentaban en la citada Comisión. Esta votación llevó a los sectores opuestos al embalse a plantearse seriamente abandonar el proceso.

## Un cierre en falso del conflicto

Un argumento que pudo motivar el optimismo de la DGA, en el sentido de que la cota media acabaría siendo aceptada por todos fue, sin duda, la certeza de que tal propuesta, sin inundar pueblo alguno, desactivaría muchos apoyos a COAGRET, especialmente en el entorno de la Jacetania. En este sentido, el Partido Socialista de Aragón lanzó una intensa presión en el seno de la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA) para desactivar las alianzas territoriales con las que hasta entonces había contado el núcleo de afectados directos, organizados en la Asociación Río Aragón. En suma, se puso en marcha, al margen de las dinámicas de diálogo y de intermediación social, lo que los afectados entendieron como una operación de acoso y derribo sobre la base de preacuerdos que abocaban a una política de hechos consumados. En estas condiciones, la oferta de diálogo formal en la Comisión del Agua, en torno a la nueva opción de cota media, se entendió por parte de COAGRET y sus aliados como un “trágala” inaceptable. Por otro lado, tanto la Asociación Río Aragón como COAGRET y los diversos grupos y colectivos que se oponían al Recrecimiento, tenían fundadas expectativas en los juicios que estaban por llevarse a cabo, en el sentido de que se repetirían resultados judiciales similares a los de Santaliestra. Ello sin duda suponía un argumento para no firmar ni aceptar acuerdo alguno en torno al proyecto de cota media.

Es de notar que, la simple posibilidad de “negociar”, más allá de “dialogar” (que sí se aceptó, en principio), fue siempre rechazada en el seno de COAGRET. En general podría decirse que este tipo de organizaciones, de carácter asambleario, habiéndose demostrado muy eficaces a la hora de organizar acciones y estrategias de movilización en conflictos abiertos, claros y contundentes, se mueven con mucha dificultad en situaciones en las que se plantea la posibilidad de negociar posibles salidas a los conflictos. La simple palabra “negociación”, que en organizaciones tradicionales como los sindicatos, resulta familiar, en el ámbito de organizaciones asamblearias como COAGRET suele ser rechazada de plano, al entenderse vinculada a actitudes indignas de sumisión frente a la injusticia. En este contexto, en efecto, la pretendida negociación fue rechazada por los afectados directos de Artieda y de Mianos, desde el argumento de que “la dignidad no se negocia”. Ciertamente, esa posición de principio, dificultó cualquier negociación, por definición. Sin embargo, el hecho de no haber dado siquiera opción de trabajar sobre el tema a la Iniciativa Social de Mediación, imponiendo una dinámica de simple votación sobre un preacuerdo de parte, colapsó toda opción de avanzar hacia posibles acuerdos.

Lo que ha evolucionado desde entonces ha sido la estrategia de oposición de Río Aragón y de COAGRET. Perdidos los principales procesos judiciales en curso y perdida buena parte de los apoyos en

la comarca de la Jacetania, especialmente a nivel de Ayuntamientos, el argumento que ha pasado a primer plano fue el de los problemas geotécnicos de la presa, con los correspondientes riesgos sobre las poblaciones aguas abajo, y en particular sobre Sangüesa. La falta de transparencia de la Administración sobre los estudios técnicos con los que se pretende fundamentar la fiabilidad técnica del proyecto no ha hecho sino incrementar las dudas y temores en crecientes sectores de población. Según como evolucione la situación, podría volverse a plantear la conveniencia de sentarse a volver a discutir la cuestión desde el enfoque alternativo que propuso en su día la FNCA, basado en la modernización del actual sistema de Bardenas y la construcción de nuevos embalses de regulación en tránsito en la propia zona de riego. Una revisión y redimensionamiento de los planes de nuevos regadíos, desde la realidad de la política agraria común europea y desde los escenarios de cambio climático que se van asumiendo en la actualidad, permitirían reabrir el diálogo con más probabilidades de éxito, especialmente si se asumiera esta vez el enfoque de trabajo de la Iniciativa Social de Mediación.

Desgraciadamente, las inercias políticas en este tipo de confrontaciones y conflictos tienden a congelar las posiciones, dificultando el desbloqueo de la situación. Si estas inercias siguen imponiendo su ley, es previsible que el conflicto se alargue y que el propio proyecto se dilate en su ejecución, de facto, por tiempo indefinido.

### **Contraste crítico entre los conflictos de Yesa y Matarraña**

Como se ha visto anteriormente acerca de los conflictos analizados en el presente trabajo, el de Yesa ha tenido un desenlace, hasta la fecha, insatisfactorio para una de las partes; mientras en el de Matarraña se ha conseguido un acuerdo consensuado entre todos. La evolución de ambos conflictos, especialmente en su última fase, fue muy diferente. A nuestro entender, una de las claves que explican las mayores dificultades para que progresara un acuerdo consensuado entre los agentes directamente en conflicto en el caso de Yesa (afectados en la Canal de Berdún y regantes de Bardenas) ha residido en los intereses exógenos encubiertos que han motivado desde el principio el proyecto de Recrecimiento.

### **La interferencia negativa del PHN en la resolución de los conflictos en Aragón**

Tanto el Recrecimiento de Yesa, como otros grandes proyectos en la cuenca del Aragón, han surgido o se han activado, a lo largo de las últimas décadas, tan sólo cuando han emergido los distintos proyectos de grandes trasvases del río Ebro. En concreto, el proyecto de Recrecimiento de Yesa estaba estático y fuera de prioridad para el Gobierno del PP hasta que, a finales de 1998, el secretario de Estado de Aguas, consigue imponer sus criterios sobre la planificación hidrológica nacional, basados, una vez más, en nuevos proyectos de trasvase del Ebro. La importancia del Recrecimiento de Yesa como pieza clave en la regulación de los caudales a trasvasar marcó desde un principio el conflicto, aportando una posición decidida e inflexible respecto a la realización de la obra por parte del Gobierno Central.

En el caso del Matarraña, la interferencia de intereses externos fue mucho menor. El hecho de que hacer o no el embalse de Torre del Compte fuera intrascendente para los objetivos prioritarios del PHN facilitó sin duda el diálogo en el propio territorio. Resulta significativo que la propia ministra de Agricultura, en el Gobierno del PP, aceptara promover opciones alternativas y respaldara el diálogo entre la zona baja y la alta, en la cuenca del río Matarraña. En estas condiciones, los sectores en conflicto sobre el territorio aceptaron abrir un diálogo que buscara soluciones de consenso, usando la Iniciativa de Mediación.

El énfasis de prioridad que se le dio al Recrecimiento de Yesa, tanto en el APHN de Borrell como en el PHN finalmente aprobado con el gobierno de Aznar, tuvo por otro lado su refuerzo en clave regional a través del Pacto de Agua. El Recrecimiento pasó a ser, tanto para el PSA-PSOE como para el PP el “elefante blanco” del Pacto del Agua. A pesar de la desmesura del volumen a embalsar con el Recrecimiento, respecto a las necesidades que pudieran requerirse desde el sistema de regadíos de

Bardenas, el PP nunca aceptó dejar espacio a un diálogo abierto sobre posibles alternativas. En suma, la interferencia de intereses externos, en este caso vinculados a los trasvases del Ebro, y la acción decidida del Gobierno Central imponiendo el proyecto impidieron cualquier movimiento de diálogo.

Con el cambio de gobierno y la derogación del proyectado trasvase del Ebro, desde el Ministerio de Mediambiente (MIMAM) se abrieron puertas en la perspectiva del diálogo. El hecho de que estuviera constituida la Comisión del Agua y en marcha la Iniciativa de Mediación se facilitaba abrir nuevas perspectivas al conflicto. Sin embargo, en este caso, fueron los intereses y líneas de fuerza en clave aragonesa los que marcaron la pauta. Una vez liberado el compromiso encubierto de regular la mayor parte de los caudales trasvasables desde Yesa, el gobierno de Madrid ofreció la opción de reducir la cota para, cuando menos, evitar la inundación de Sigües; al tiempo que abrió la posibilidad de considerar las opciones alternativas propuestas por la FNCA. En este contexto, el PSA-PSOE tomó la iniciativa. Por un lado, se tomó la decisión de abordar el tema de Yesa como el primer caso en la Comisión del Agua, promoviendo una negociación de reducción de cota con las fuerzas que apoyaban el proyecto de Recrecimiento. Se trataba en suma de renegociar el proyecto con los partidos políticos que apoyaban el Pacto de Agua y con los propios regantes de Bardenas para, posteriormente, llevar el resultado de esa negociación a la Comisión del Agua. Ello supuso, en la práctica, bloquear toda opción de intermediación y de diálogo con las organizaciones de afectados y pretender resolver la cuestión con una votación en la Comisión del Agua que, como era de esperar, reprodujo las mayorías y minorías que desde un principio se confrontaban en el conflicto. Tanto la Comisión del Agua como la Iniciativa de Mediación estuvieron a punto de romperse lo que llevó a cambiar el enfoque para abordar los demás casos.

Desde nuestro punto de vista, el problema estuvo en que se priorizaron los intereses político-electorales, en clave aragonesa, por encima de la posibilidad de buscar opciones de verdadero consenso. El Pacto del Agua y su “elefante blanco” pesaban demasiado, y el PSA-PSOE no quiso arriesgar la apertura de un frente de confrontación con el PP en este caso.

## La estrategia sociopolítica del movimiento por la Nueva Cultura del Agua

Siguiendo la historia de los dos conflictos analizados, en el contexto general del movimiento por la “Nueva Cultura del Agua”, se pueden distinguir fases bien diferenciadas:

*1- Superar el miedo a protestar y a defenderse frente a los proyectos en cuestión, cohesionando el núcleo central de los afectados directamente.*

Es importante entender el punto de partida de la protesta: son pequeños pueblos, en su mayoría en territorios de montaña, sin tradición de lucha social y con fuertes traumas por grandes presas en sus propias comunidades y otras vecinas. Romper la barrera de la impotencia y del escepticismo en estos pueblos o al menos en un núcleo significativo de vecinos, fue el primer paso propuesto. Conseguir que en el núcleo de oposición se comprometiera el ayuntamiento suponía ganar un primer nivel de apoyo institucional que en muchos casos fue de gran importancia. En los casos analizados, tan sólo el ayuntamiento de Artieda (en Yesa) estuvo en el movimiento de oposición al proyecto desde un principio (no así el ayuntamiento de Sigües, mucho más ambiguo); en el Matarraña, el movimiento de los afectados directamente, en Beceite, se construyó sin el apoyo de su ayuntamiento, aunque luego se ganaron otros ayuntamientos en la comarca.

*2- Construir un movimiento de defensa del territorio a nivel del valle y la comarca.*

Fue importante en este sentido el trabajo de presentación del problema a los pueblos vecinos, explicando los impactos indirectos de desactivación económico-social que se suelen generar en el entorno de las grandes presas. Prácticamente en todas las comarcas en conflicto se produjeron coaliciones a nivel del valle o de la comarca que permitieron lanzar movilizaciones de envergadura a nivel local, desbordando ampliamente el ámbito del núcleo de afectados directos. En este sentido fue muy importante tejer vínculos de identidad colectiva entre los diversos valles y comarcas de

la montaña. El movimiento de COAGRET se apoyó en los fenómenos culturales, promoviéndolos activamente.

### *3-Promover un movimiento ciudadano por la Nueva Cultura del Agua.*

La clave de la estrategia desarrollada por COAGRET estuvo en ser capaces de transitar desde la lógica de la solidaridad con los afectados directamente a la de un movimiento ciudadano por la Nueva Cultura del Agua, en el que todo el mundo quedaba convocado como “afectado” por las políticas hidráulicas, incorporando en primer plano la reivindicación del buen estado de los ríos. El problema no estaba sólo en los derechos básicos de unas minorías cargadas de fuerza moral, sino en el reto para el conjunto de la sociedad de cambiar la política de aguas. El papel de liderazgo en la construcción de esta perspectiva por parte de amplios sectores de profesores de la universidad, organizados en torno a la FNCA, fue decisivo.

### *4-Expandir la alianza social y política frente a los trasvases proyectados en el PHN.*

Cuando se lanza definitivamente el PHN en torno al eje prioritario de los trasvases del Ebro, COAGRET propone una coalición ciudadana mucho más amplia que la conseguida hasta entonces. La valoración de que la oleada de grandes presas tenía su motor principal en la lógica trasvasista del PHN, llevó a diseñar una estrategia de amplias alianzas, las llamadas Plataformas de Defensa del Ebro, cuyo objetivo central era bloquear esa política trasvasista. Por primera vez, los argumentos de sostenibilidad y de racionalidad económica pasaron al primer plano.

### *5-Una estrategia europea apoyándose en la coherencia de la DMA.*

Esta estrategia expansiva de COAGRET organizó su escalón más elevado y complejo a nivel europeo, en sintonía con la Directiva del Marco de Aguas, aprobada en el 2000. Se tendieron alianzas muy abiertas en el Parlamento de Bruselas que permitieron organizar un frente contra la financiación europea del PHN. La Marcha Azul, con su entrada masiva en Bruselas, escenificó perfectamente esta estrategia, todo ello llevó a que la Comisión bloqueara de forma prolongada la financiación europea del PHN, y que elaborara tres informes contrarios a la financiación del PHN.

### *6-El diálogo y la intermediación social.*

COAGRET venía desde hacía años proponiendo la apertura de procesos de diálogo social en torno a propuestas alternativas que podían satisfacer las aspiraciones de los regantes sin necesidad de construir las grandes presas en conflicto. Sin embargo, tal opción tan sólo se abre camino en el caso del Matarraña. Pocos meses antes de las elecciones del 2004, el gobierno del PP interviene en el conflicto de Yesa, promoviendo la expropiación de tierras. De esta manera, tal y como se había advertido desde los entornos de COAGRET, el PP podía abrir una brecha en el frente de alianza antitravasista, poniendo en un primer plano de nuevo el Pacto del Agua. Desde los entornos de COAGRET en reiteradas ocasiones se había propuesto a la DGA, gobernada por la coalición PSOE-PAR, abrir una iniciativa de diálogo social sobre los embalses que permitiera resolver los problemas internos de Aragón preservando la lucha común contra los trasvases. Ante la iniciativa ya reseñada del PP, el Partido Socialista acabaría aceptando y poniendo en marcha con premura esta opción de diálogo social mediante la creación de la llamada Comisión del Agua. Esta nueva perspectiva se refuerza con la Iniciativa Social de Mediación que se encomienda a la Fundación Ecología y Desarrollo. La victoria socialista en las elecciones generales cambió el marco político institucional y puso en manos socialistas la responsabilidad del gobierno, también desde Madrid, con lo que sólo dependía de ellos impulsar o no esta nueva opción de tratamiento de los diversos conflictos. La alternativa del diálogo social, que en un principio se había visto desde el poder como una opción dilatoria del movimiento por una Nueva Cultura del Agua, logró al fin en este contexto tener las condiciones favorables para desarrollarse.

## La cara y la cruz del proceso de mediación y de diálogo social

Más allá de derogar el trasvase del Ebro, el Ministerio de Medio Ambiente instaría al gobierno de Aragón a promover seriamente el diálogo social en torno a los conflictos de las grandes presas. Esta nueva actitud del Gobierno Central dio fuerza a la opción que la propia DGA había acometido con la formación de la Comisión del Agua y el apoyo a la Iniciativa Social de Mediación. Sin embargo, el procesoproceso de mediación y de diálogo no se había entendido realmente. La urgencia política por asegurar de alguna forma los proyectos más emblemáticos del Pacto de Agua llevó a la DGA a promover una rápida negociación entre los partidarios del Recrecimiento de Yesa para redimensionar la obra, bajo la perspectiva de la nueva restricción del MIMAM: no inundar ningún pueblo.

Tras intensas negociaciones entre esas fuerzas (partidos, sindicatos obreros, sindicatos agrarios y comunidades de regantes), el Partido Socialista conseguiría establecer un nuevo consenso alrededor de la opción de un recrecimiento menor que no inundaría el pueblo de Sigüés. Entendido por parte del gobierno aragonés que el cambio de proyecto suponía una cesión suficiente para llegar a un acuerdo con los afectados, las fuerzas partidarias del nuevo proyecto decidirían unilateralmente darlo por bueno. En este contexto, la presidencia de la Comisión del Agua decidió colocar como primer caso a debatir y resolver el del Recrecimiento de Yesa. El hecho de que, tanto desde la Fundación Nueva Cultura del Agua como desde la Fundación Ecología y Desarrollo, se considerara que Yesa era quizás el conflicto más duro y debía por tanto abordarse más adelante, no permitió parar el proceso en marcha. El debate en la Comisión perfiló de nuevo la misma división que había existido respecto a la cota superior. La presentación de un estudio con soluciones alternativas por parte de la FNCA y la solicitud de que se abriera un proceso de debate técnico y social dilatado se rechazó. El informe citado fue respondido rápidamente con un contrainforme de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), para más adelante, plantear una simple votación en la Comisión del Agua que lógicamente fue ganada por los partidarios del Recrecimiento.

El enfoque dado a este conflicto estuvo a punto de colapsar y disolver la Comisión del Agua y el proceso de Intermediación. Una autocrítica respecto al método seguido, que no llevó, no obstante, a revisar y retomar el procedimiento en torno a Yesa, permitió retomar el trabajo de la Comisión y de la Iniciativa Social de Mediación, ahora sí, empezando por los dos casos que tenían más posibilidades de avanzar con éxito hasta el final: Matarraña y Santaliestra.

Hoy el conflicto de Yesa sigue abierto, aunque ciertamente el bloque de opositores activos al nuevo proyecto de recrecimiento ha perdido fuerza. No obstante las denuncias sobre la inseguridad de la presa, con el apoyo de informes técnicos solventes al respecto por parte de la FNCA (elaborados y firmados por el profesor D. Antonio Casas del Departamento de Geodinámica de la Universidad de Zaragoza) siguen poniendo en cuestión la ejecución del proyecto. La creciente preocupación pública al respecto en Sangüesa (Navarra), como población que sufriría los mayores riesgos en caso de que el estribo izquierdo de la presa fallara, llevó a suscitar una creciente movilización social en la zona, lo que comprometió la viabilidad de las obras. En 2005 se comunicó que Yesa estaría recrecido para el 2009. Hoy (2012), el gobierno ha prometido su recrecimiento para el 2016. Los opositores continúan manifestándose en contra.

El diálogo social en el caso del Matarraña, por su parte, tuvo, como ya se ha dicho, sus antecedentes en el agudo conflicto que supuso el trasvase-bombeo de Beceite. El propio fracaso técnico de dicho trasvase, junto a la dureza de la lucha y los esfuerzos de la FNCA por ofrecer soluciones técnicas más razonables y consensuables (a través de la modernización del regadío y la construcción de balsas de regulación en tránsito) habían llevado a iniciar conversaciones que en su momento recibieron incluso el apoyo explícito y público de la por entonces ministra de Agricultura, doña Loyola de Palacio.

El hecho de que en este caso no se produjeran tantas interferencias externas negativas desde Madrid y desde Zaragoza, como en el caso de Yesa, permitió avanzar de forma práctica en acuerdos operativos en el territorio. El compromiso público de Cristina Narbona en el sentido de priorizar la financiación de aquellos proyectos que fueran de consenso entre las partes fue el catalizador definitivo de acuerdos.

En 1999, la Iniciativa Social de Mediación, organizada por la Fundación Ecología y Desarrollo, consiguió que se firmaran los llamados Acuerdos de Fabara. En abril de 2006, esos acuerdos se confirmaron y concretaron en torno al llamado Dictamen sobre el río Matarraña. En el año 2012, la comarca del río Matarraña, puede considerarse como modelo de referencia, ejemplo de buenas prácticas en su apuesta por un desarrollo socioeconómico basado en criterios de sostenibilidad ecosistémica y de gobernanza participativa. Un modelo de desarrollo en que el río Matarraña, considerado como río escénico y uno de los mejor conservados de Europa, se constituye en eje fundamental del mismo, en la apuesta por una Economía de Turismo Sostenible.

## Conclusión y reflexiones finales

En los casos analizados en este artículo, pueden apreciarse diversas fases en las que la forma de abordar los conflictos ha evolucionado de una manera más que notoria. De hecho, se ha pasado de las dinámicas propias del formalismo jurídico y competencial, fuertemente autoritarias y represivas, a un proceso de diálogo social, propio de una visión pluralista del poder, reforzado por una efectiva intermediación social. La llamada Iniciativa Social de Mediación abrió un nuevo enfoque de gobernanza en el tratamiento de los conflictos, descubriendo nuevos espacios de legitimidad a través del consenso entre las partes, por encima de la legitimidad primaria que ha permitido tradicionalmente a la Administración la simple aplicación de la ley y de las normas bajo el mando de “la autoridad competente”.

Los casos analizados demuestran hasta qué punto la viabilidad del diálogo social depende, en última instancia, de la actitud de las autoridades responsables en la materia. La imposición de los proyectos desde la Administración, ha desactivado tradicionalmente la voluntad y disposición al diálogo de la parte que se siente favorecida por esta actitud de la Administración.

En este sentido, en ambos casos, el propio proceso de diálogo con intermediación ha tenido enfoques diferentes con resultados distintos. A diferencia del caso de Yesa, donde las interferencias de intereses político-económicos exógenos a las partes en conflicto, frenaron el proceso; el caso del Matarraña, ofrece un ejemplo de cómo pueden construirse soluciones desde el diálogo. Es de destacar como clave, el proceso de fortalecimiento del “débil” a través de la lucha no violenta (el diálogo desde una relación de poder muy desigual es prácticamente imposible). Igualmente resulta clave la actitud del gobierno, que en última instancia pasó de impulsar un modelo autoritario de corte tecnocrático, a asumir un modelo de gobernanza participativa, basada en incentivar el diálogo y priorizar los acuerdos obtenidos por este camino. Las actitudes proactivas del Gobierno Central, empoderaron de forma definitiva el proceso de diálogo y la mediación social, desembocando en alternativas viables y exitosas para ambas partes. Hoy, este caso, es considerado como un caso emblemático en la resolución de conflictos y un ejemplo de gobernanza en integración de las comarcas.

## Referencias

- Aranda, J. F. (2007). La Comisión del Agua de Aragón. Una experiencia práctica y aproximación a los conflictos del agua en Aragón sobre los que hoy se han alcanzado acuerdos. En Alfredo Boné Puedo (dir. & coord.), *Políticas del agua y participación social. La experiencia práctica de la política del agua en Aragón* (pp.163-194; 195-202). Zaragoza: Instituto Aragonés del Agua, Departamento de Medio Ambiente, Gobierno de Aragón.
- Arrojo, P. (2006). *El reto ético de la nueva cultura del agua. Funciones, valores y derechos en juego*. Barcelona: Ediciones Paidós ibérica.
- Arrojo, P., & Gracia, J.J. (1997). *El bombeo del Matarnaña en Beceite: de la ineficiencia al autoritarismo hidrológico, Nueva Cultura del Agua*, Serie Informes (pp. 3, 3-13), Bilbao: Bakeaz.
- Arrojo P., Gracia, J.J., Martínez, J., Nicolau, J.M., & Solana, M. (1999). Recrecimiento de Yesa: el abastecimiento de Zaragoza como excusa para los trasvases, Colección *Nueva Cultura del Agua*, Serie Informes 7, (pp. 3-6, 23-24, 31-32) Bilbao: Bakeaz.
- Blanco, I., & Goma, R. (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En I. Blanco & R. Goma (eds.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Casajús, L. (2009). *Nuevos paradigmas en la gestión del agua en España; crisis de gobernabilidad y conflictos del agua en Aragón. Los casos de Yesa y Matarnaña*. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/79089>
- Casajús, L., Arrojo, P., & Copitz, A. (2010). *La rebelión de la montaña; los conflictos del agua en Aragón*. Colección Nueva Cultura del Agua, Bilbao: Bakeaz.
- Celaya, N. (2007). La Iniciativa Social de Mediación como instrumento complementario, En Alfredo Boné Puedo (dir. & coord.), *Políticas del agua y participación social. La experiencia práctica de la política del Agua en Aragón* (pp. 203-221). Zaragoza: Instituto Aragonés del Agua, Departamento de Medio Ambiente, Gobierno de Aragón.
- Subirats, J. (2006). ¿Por qué es importante la participación ciudadana en la gestión sostenible del agua? En J. Martínez & P. Brufao (coords.). *Agua limpia, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España* (pp. 83-92). Bilbao: Bakeaz.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrou, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: editorial Ariel.