

El conflicto por el Canal Segarra-Garrigues: Lecciones para enfrentar la problemática rural

Sigrid Muñoz San Martín*

Palabras clave: secano estepario, política agrícola y de espacios protegidos en Cataluña, marcos de discusión, gobernanza.

Estaremos de acuerdo que insuflar vida al sistema agrario actual es todo un reto y que para enfrentarlo se han venido ensayado distintas fórmulas con resultados desiguales. Algunas de estas herramientas continúan siendo más o menos las mismas que hace un siglo. Sin ir más lejos, en España se sigue promoviendo el regadío como solución para las zonas rurales. Un corolario que tiene buena acogida sobre todo en las zonas más áridas, pero, que también cosecha susceptibi-

lidades y críticas. Por ello, la política de regadíos vira cada vez más hacia la modernización de los riegos actuales y no tanto hacia la transformación de nuevos regadíos. Aún así, se impulsan proyectos como el Canal Segarra-Garrigues: un proyecto que pretende convertir 70.000 hectáreas de secano de la provincia de Lérida (Cataluña).¹

Su existencia se explica, en parte, porque es un proyecto de Canal que viene de lejos. La posibilidad de regar estas tierras ya se contemplaba en los distintos intentos de ampliación y consolidación del Canal de Urgell (construido a mediados del siglo XIX y de gran envergadura) y ya era reconocido administrativamente en múltiples planes antes de ser aprobado como tal. Un proyecto que, por tanto, ha tenido una gestación lenta, pero, (auto)sostenida. Y que, inevitablemente, ha tenido que lidiar con los cambios culturales y político-sociales que se han ido acaciendo. Uno de ellos: la normativa ambiental europea. Concretamente, la Directiva 79/409/CEE (de aves) y la Directiva 92/43/CEE (de hábitats), con las que se constituye la Red Natura 2000,² son las que más incidencia han tenido en el proyecto. Pero, ¿cómo se ha producido este encuentro? ¿Qué ha acarreado en la zona?

Si bien en un inicio ambas políticas van cada una por su lado, poco a poco, se reconoce que hay intereses distintos

* ICTA, Universitat Autònoma de Barcelona (sigrid.muniz@uab.cat).

¹ Para más información: <http://www.regsega.cat>., <http://www.casega.es> y <http://www.canalsegarra-garrigues.com>.

² Para más información: <http://mediambient.gencat.cat>, http://ec.europa.eu/environment/nature_biodiversity/index_en.htm y <http://www.egrell.org>. Vale la pena decir que la influencia ha sido tal que se está redactando un nuevo estudio de impacto ambiental para que la obra pueda ser aceptada por la Unión Europea. Además, actualmente, un 60% de la superficie prevista por el proyecto del Canal ha quedado declarada como ZEPA y por tanto, sujeta a restricciones de riego.

disputándose un mismo territorio. Primero, se genera un conflicto de baja intensidad que se «resuelve» en el ámbito técnico-administrativo y que implica a pocos actores. Pero, unos años después (2005/06), la conflictividad vuelve a estallar y, esta vez, el grado de confrontación es patente, tanto dentro del gobierno como en la calle. La tensión social, sin embargo, no impide que se hable de compatibilizar el riego y la actividad agrícola con el mantenimiento de los hábitats esteparios. O de que se pida una mayor implicación ciudadana y una mejor coordinación entre las distintas consejerías del gobierno catalán. Pero, tampoco se consigue ir más allá de una negociación eminentemente institucional por delimitar las ZEPAS (Zonas de Especial Protección de Aves) —que, en definitiva, significa delimitar las zonas excluidas de riego—, de la realización de estudios ornitológicos y pruebas piloto agronómicas y de un debate público empobrecido. Y, en definitiva, no se trabaja codo con codo para construir escenarios de futuro ni para reelaborar conjuntamente los programas de cada proyecto.

Y, ¿qué es lo que frena la posibilidad de integrar ambas políticas? ¿Cómo se puede superar la confrontación? Seguir la trayectoria del conflicto entre Canal (agricultura) y ZEPAS (entorno natural) nos da pistas interesantes sobre cómo imaginar y construir un futuro agro-ecológico para las zonas rurales. Podríamos apuntar infinidad de factores que han determinado la situación actual, pero, nos fijaremos en algunos de los que pasan más desapercibidos. Son cuestiones que parecen aparentemente desconectadas del debate agrícola y rural, pero, que el análisis del caso subraya como elementos clave.

JUNTOS PERO NO REVUELTOS

Tanto la necesidad de transformar las tierras a regadío como de conservar los hábitats esteparios son imaginarios colectivos potentes. El primero, ciertamente, está mucho más enraizado en términos cuantitativos e históricos que el segundo, pero, ni el proyecto del Canal Segarra-Garrigues ni el del mapa de Red Natura 2000 tendrían un peso tan significativo si no fuera por la evocación que hacen de estos ideales compartidos. De este modo, con las «necesidades» en



Alrededores de los Secanos de Alfés (Lérida). Vista panorámica y grafiti con la inscripción «queremos agua». Fotografía tomada el año 2005.

la mano, se «asegura» que hay una demanda social que pide regadío o una cierta conciencia naturalista. Una afirmación que, sin embargo, no es tan clara cuando se profundiza un poco más sobre la cuestión.³ De hecho, la impresión que nos llega de los medios de comunicación no siempre se corresponde con la que obtenemos de conversar tranquilamente con sus protagonistas anónimos. Una de las razones de ello es que no es lo mismo anhelar el regadío que implantarlo en la práctica cotidiana. Además, una cosa es la «demanda» y la otra el proyecto concreto.⁴

Obviar estas distinciones provoca diversos problemas. Por ejemplo, un exceso de identificación con el proyecto, que nos lleva a creer que la propuesta del Segarra-Garrigues es el único regadío posible. O que toda intención de con-

³ Con esta filosofía de trabajo, se llevó a cabo un proceso de análisis, reflexión y mediación en uno de los puntos calientes del conflicto. Para conocer mejor esta experiencia participativa y sus resultados; <http://artessalleida.ddl.net/fotos/artessalleida/noticies/DOCUMENT.pdf>.

⁴ En relación al proyecto de Canal es interesante saber que, en la campaña que se impulsó en 2006, sólo un 56,16% de la superficie afectada manifestó su «interés por la ejecución de la obra». Un interés que tampoco suponía comprometerse formalmente a regar cuando llegara el agua. Por otro lado, a mediados de 2004, se crea un movimiento cívico llamado «El Manifest de Vallbona» que, sin negar la necesidad hídrica y naturalista, reivindica que el proyecto se ajuste a lo que pide la sociedad leridana y a las condiciones propias del siglo XXI.

servación debe seguir el modelo de Natura 2000 aplicado en Catalunya.⁵ Por el contrario, estas actuaciones son una determinada traducción de las aspiraciones de riego y de la voluntad de protección silvestre, con la que no tenemos porqué comulgar. A mi entender, se basan en unas concepciones de lo que es la conservación natural o de lo es el uso agrícola del agua que potencian lo peor de cada política sectorial. En efecto, fundamentar el interés por la flora y la fauna a partir de una visión prístina y esencial de la naturaleza (en la definición de Escobar, 1999) y a partir de la creencia que está permanentemente amenazada por las actividades productivas, limita el encaje con otras sensibilidades. También, definir las aspiraciones de riego a partir de lo que propugna el paradigma hidráulico.⁶ Como factor añadido, vemos que esta falta de precisión facilita que las actuaciones públicas se alejen del problema práctico que pretenden resolver, porqué ya nadie se pregunta: ¿Satisface este proyecto la «demanda social» inicial? ¿Qué repercusiones reales tiene en el bienestar personal y territorial?

Una falta de discernimiento que, también, se da en el proceso comunicativo. Vemos como en numerosas ocasiones los malentendidos y la confrontación vienen provocados por la vaguedad con la que se difunden ciertas informaciones o por estereotipos que encasillan a las personas («los agricultores son productivistas», «los ornitólogos unos conservacionistas acérrimos» y «los políticos no saben hacer las cosas»). En general, las propuestas de regadío y de conservación avanzan

sin un debate en profundidad. Ni se especifica exactamente de qué se está hablando ni se comparten «cosmovisiones» (por ejemplo, qué entendemos por agricultura, naturaleza y política) o diagnósticos (algunos compartidos como que «la agricultura tarde o temprano desaparecerá» o que «Lérida necesita de un revulsivo económico»). Tampoco se sacan a la luz ciertos supuestos como que «el regadío lleva inevitablemente a una intensificación de los cultivos» y, con ello, se evita su cuestionamiento (¿realmente se cumplen para cada zona? Y, en todo caso, ¿vale la pena seguir suscribiéndolos?). Como resultado, se reduce la posibilidad de re-dibujar el tablero de ajedrez, o, como mínimo, se reduce la posibilidad de ampliar el marco de discusión y de que la integración eco-sistémica sea un eje fundamental del debate.

AFLOJA (MÁS QUE) ESTIRA

Alcanzar la tan coreada transversalidad de las políticas parece más complicado si tenemos responsables públicos que declaran que: «los que mezclan agricultura y medio ambiente [sólo] quieren crear polémica» (Siurana, diario «El Segre», 17/1/2005). Igualmente, habrá menos posibilidades de contacto entre actores y para el aprendizaje social, si se simplifican las decisiones a través de su traducción numérica o se resuelven las divergencias con una participación representativa e institucional. Con ello, queremos resaltar que la problemática rural viene condicionada por el ambiente sociopolítico que impera. Concretamente, para el caso, hemos detectado dos factores que han influido en cómo se han planteando las políticas territoriales en el secano leridano: 1) la larga trayectoria seguida y 2) la visión que predomina sobre los conflictos territoriales y ambientales.

Si bien es cierto que una dilatación del proceso decisorio puede significar que se acaben frustrando los deseos iniciales, si se mantiene, puede convertirse en un fuerte condicionante para cualquier decisión futura. En este caso, la larga duración en la gestación y ejecución (aún en proceso) que han tenido cada uno de los proyectos ha comportado que se siga insistiendo en la senda escogida,⁷ a expensas de sus efectos. Si, además, las instituciones y los sistemas políticos tienen una

⁵ Sin ir más lejos, en Andalucía los lugares de interés comunitario (LICs) son mucho más grandes (ya que se incluyen hábitats no directamente protegidos pero que, por ejemplo, son importantes como corredores ecológicos) y contienen diferentes niveles de protección.

⁶ Son muy ilustrativos algunos artículos publicados en la revista «Catalunya Rural i Agraria» del Departamento de Agricultura del anterior gobierno catalán (antes de 2003). Por ejemplo, la revista núm. 79 de junio y la núm. 80 de julio de 2001.

⁷ Por ejemplo, en la Memoria descriptiva de 2002 del Segarra-Garrigues se dice: «después de la construcción del pantano de Rialp (...) parecería contradictorio la no transformación de ninguna de estas zonas regables» (p-12). O en el «Programa zonal para la conservación del hábitat de aves esteparias en la depresión del Ebro y el Alt Empordà» se proponen zonas que ya contienen reservas naturales y espacios protegidos porqué es una forma de «facilitar» la delimitación.

tendencia «natural» a (auto)reforzarse (un fenómeno que en inglés se llama «*path dependency*»), la inercia es más potente. Tomar conciencia de esto nos alerta, por un lado, de que la secuencia de elecciones que vamos haciendo condiciona los pasos siguientes. Por ejemplo, que se haya construido el pantano de Rialp —uno de los más recientes y con mayor capacidad en Cataluña— o que se haya adjudicado todo el Canal a una sola UTE de empresas —con una cláusula de rescisión multimillonaria—, claramente reduce el margen de maniobra para próximas propuestas. Por otro lado, nos advierte que bajo el razonamiento administrativo más coherente o el deseo más claro de estabilidad político-social puede haber una simple actitud continuista o una forma de perpetuar errores del pasado. Y, por tanto, un potencial freno para introducir nuevas ideas o iniciativas.

Por otro lado, vale la pena fijarse en cómo se gestiona la conflictividad social implícita en las decisiones de este talante. Es sabido que el conflicto puede ser un factor liberador que incentive la resolución de los problemas. Pero, también, puede provocar rechazo y bloqueo, como sucede en el caso. En efecto, es difícil encontrar personas implicadas en la controversia entre regadío y aves esteparias que estén dispuestas a aprender de este «forcejeo», y pocos los responsables políticos que no sientan el conflicto como una amenaza. Además, las continuas demandas de participación pública que se oyen desde el territorio o las quejas sobre cómo ha funcionado tradicionalmente la Comunidad de Regantes, indican que la pluralidad aún no se sabe gestionar a nivel institucional. Asimismo, se detecta una cierta deshumanización del debate (predominan los números, las grandes argumentaciones). Y un tipo de negociación (con la opción de las compensaciones sin transformar el problema de raíz o con estrategias de desgaste, resistencia y seducción en lugar de comprensión mutua) que sugiere un cierto rechazo al conflicto, una cierta prisa por borrar las diferencias.

PARA NO CONSTRUIR CASTILLOS DE ARENA

La complejidad, incertidumbre y el carácter disputado que muestra la situación leridana y las políticas públicas que

entran en escena, no nos permiten salirnos por la tangente. Por supuesto, es pronto para evaluar si el camino escogido conseguirá en un futuro resolver los efectos de la sequía, la disminución progresiva de la agricultura o el retroceso de los hábitats esteparios. Sin embargo, a raíz de las limitaciones que demuestran determinadas estrategias y enfoques se propone corregir: 1) el modo cómo se encarrila el debate y 2) el modo cómo se formulan las políticas agraria y conservacionista.

Después del análisis de la problemática leridana y del trabajo participativo realizado, nos surgen nuevos interrogantes que trasladan la discusión y la acción a otro ámbito. Un ámbito en el que ya no es central saber qué política prevalecerá en cada espacio, sino a qué y a quién se incluirá para la toma de decisiones. Ya no se busca cómo hacer viables las ZEPA declaradas o el Canal proyectado, sino cómo dar salida a un sistema eco-social integral como el secano estepario, qué modelo agrícola puede servir para proteger las aves o qué enfoque ambientalista puede ayudar a mantener la agricultura como actividad productiva. En definitiva, una redefinición de los términos en los que se desarrolla el debate que puede ayudarnos a construir otra forma de entender lo agrícola y rural en relación a lo natural.

Un replanteo que va en sintonía con una redefinición del modo de gestionar el conflicto y actuar sobre lo público. Una redefinición que afecta a las altas esferas gubernamentales, pero que, también, merece una reflexión por parte de los ciudadanos y entidades sociales. Como propuesta y a raíz de lo sucedido, se deduce que, durante la formulación, contestación y ejecución de las políticas, es importante equilibrar:

- A. Visión global vs. especificidades locales. Si bien es cierto que los habitantes de la región leridana deben recordar que están ubicados en un contexto mayor (en una subcuena del río Ebro o en un paso de aves migratorias), tampoco la planificación hidrológica y de espacios protegidos puede cerrar los ojos a las realidades locales.
- B. Resultados vs. proceso. En general, se da mucha relevancia a la decisión formal final y poco a lo que sucede mientras tanto. Por ejemplo, el trabajo de coordinación

que se ha hecho entre distintas consejerías del gobierno catalán o las aproximaciones que se han conseguido entre ambientalistas y agricultores no han quedado plasmadas en ningún documento que acompañe la propuesta definitiva de Red Natura 2000, cuando, seguramente, representen los primeros pasos para una futura conservación.

- C. Lo fijo vs. lo flexible. Algunos cambios se han producido en lo que una vez se propuso, sin embargo, siguen predominando las decisiones cerradas que no contemplan adaptaciones posteriores. Y, a pesar que la envergadura de ambos proyectos los mantiene sujetos a constantes cambios del entorno sociopolítico y cultural, esto no ha comportado que se habiliten mecanismos para su reactualización.
- D. Inmediatez vs. perspectiva temporal. La visión a largo plazo que lleva implícita la gestión del agua y de la biodiversidad no se toma en serio (no se considera la incertidumbre que, por ejemplo, introduce el cambio climático). Además, la escala temporal se acorta cuando con el conflicto se introducen elementos de urgencia o cuando hay ansiedad por tenerlo todo bien atado. Esta prisa reduce espacio al

debate porqué la decisión es inminente («ya es tarde») o sirve como excusa para adoptar soluciones drásticas que de otra forma no serían toleradas.

El desarrollo de la agricultura en este siglo XXI va unido a la construcción de un nuevo concepto de gobernabilidad –la gobernanza– y al reto de definir conjuntamente sociedad y naturaleza. Por tanto, a un proceso lento, cooperativo y (auto)crítico que se preocupa por los problemas prácticos de fondo (Ravetz, 1971): los recursos naturales como bien escaso y vital, la agricultura como productora de alimentos o la convivencia como pilar para una buena salud social.

REFERENCIAS

- ESCOBAR, Arturo (1999), «After Nature. Steps to an Antiessentialist Political Ecology». *Current Anthropology*. Volum 40, Number1, The Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.
- RAVETZ, Jerome (1971), «Scientific knowledge and its social problems». Clarendon Press, Oxford.