

NOUS ACTORS, NOVES CULTURES?

L'evolució de les polítiques ambientals a Catalunya.

Els casos de l'aigua i l'energia

Berta Gener, Aglaia Gómez.

Dirigit per Àlex Casademunt

Abstract

Environmental policies are the result of a great number of factors: the social context, the political moment, the international background, and etcetera. In the Catalan scenario, an important factor it's proved to be of relevance to the political issue: a citizen's movement rising, who claim for changes in the policy making, driving it to a more sustainable model. Although the confluence of all conditions capable of changing the model may seem too unlikely, the possibility of developing a new energy pattern is not ruled out, as not all changes are always visible from the beginning.

Resum

Les polítiques ambientals són el resultat d'un gran nombre de factors: el context social, el moment polític, el marc internacional, etc. En l'àmbit català s'ha demostrat que un factor que pot impactar de manera rellevant és l'aflorament de moviments ciutadans que reclamen canvis en les formes de fer política, encaminant-les cap a models més sostenibles. Malgrat sembli complicat que en el cas de l'energia es donin les condicions que van permetre el pas a la Nova Cultura de l'Aigua, no es descarta la possibilitat que s'arribi per altres mitjans a un canvi del paradigma energètic, ja que no tots els canvis són sempre apreciables des dels seus inicis.

Introducció, objectius, estructura i mètodes.

El present treball és un projecte de fi de carrera de caire prospectiu, enfocat entorn de les polítiques ambientals catalanes pel que fa a la gestió de dos recursos bàsics: l'aigua i l'energia. L'interès per a tractar temes de polítiques públiques al territori català rau en la convicció que aquestes poden condicionar el present i el futur del Medi Ambient a Catalunya. Així doncs, l'estudi es

centrarà en l'anàlisi dels valors que motiven les polítiques, i quins elements socioeconòmics poden fer que aquests variïn. Concretament, es vol fer un enfocament comparatiu entre les polítiques públiques de dos recursos considerats essencials: l'aigua i l'energia per a inferir fins a quin punt el joc dels actors pot influir en l'evolució de les polítiques públiques.

Les hipòtesis de treball són, doncs:

Hipòtesi 1: En relació a les polítiques de gestió de l'aigua

La intervenció de nous actors –grups socials, plataformes ciutadanes,...– ha tingut un impacte en les polítiques de gestió de l'aigua, fins i tot en la seva dimensió simbòlica; impacte que ha donat lloc a una redefinició del problema. La introducció del paradigma basat en el que s'anomena la “Nova Cultura de l'Aigua” ha desembocat en canvis substancials en la formulació de les polítiques públiques en aquest àmbit a Catalunya.

Hipòtesi 2: En relació al nivell de comparació amb l'àmbit de l'energia

Es pot trobar una similitud entre el tipus d'actors socials que han participat en el procés de les polítiques de gestió de l'aigua i els que podrien intervenir en el cas de l'energia.

Aquesta similitud és prou rellevant per pensar que els "nous" actors vinculats a l'energia podran tenir influència en l'evolució de les actuals polítiques públiques de l'energia, acostant-les a la "Nova Cultura de l'Energia".

En cas de refutar-se la darrera de les hipòtesis (2.b), s'intentarà fer un esbós dels possibles factors clau que permetin un canvi en les polítiques substantives de l'energia.

La metodologia per a desenvolupar l'estudi consisteix en una recerca d'informació de primera mà – sempre que això sigui possible – dels actors que han participat i participen en l'evolució de la gestió de l'aigua i l'energia a Catalunya. El material s'obté a través d'entrevistes a persones representatives d'aquests actors. Donades les limitacions temporals i espacials per a efectuar totes les entrevistes que haurien estat interessants, es procedeix a una recerca de fonts primàries escrites – publicacions dels diferents actors, entrevistes a nivell europeu,...

El treball consta de cinc capítols, independents en contingut però interrelacionats a l'hora d'elaborar l'estudi. Després de la introducció i la metodologia, es presenta un capítol teòric, on es fa una primera aproximació als conceptes sociopolítics que ajudaran a comprendre l'estudi. Els més importants són: polítiques públiques, polítiques d'oferta i de demanda, marcs culturals, governança, dimensions de les polítiques i actors públics i privats – entre els quals, moviments socials–.

Els dos següents capítols es centren respectivament en la gestió pública de l'aigua i l'energia a Espanya i Catalunya, amb una

introducció històrica i normativa, fent èmfasi en el rol que cada grup de la societat, economia i política ha desenvolupat.

Finalment, s'obtenen unes conclusions sobre el grau de comparació possible entre els dos tipus de gestió, concretament en la pertinença de considerar que els factors rellevants en l'evolució hidràulica ho són també en el context energètic. I en cas contrari, intentar esbossar els factors que puguin ser clau per a obtenir un canvi en la dimensió substantiva¹ de les polítiques energètiques.

La gestió de l'aigua a Catalunya

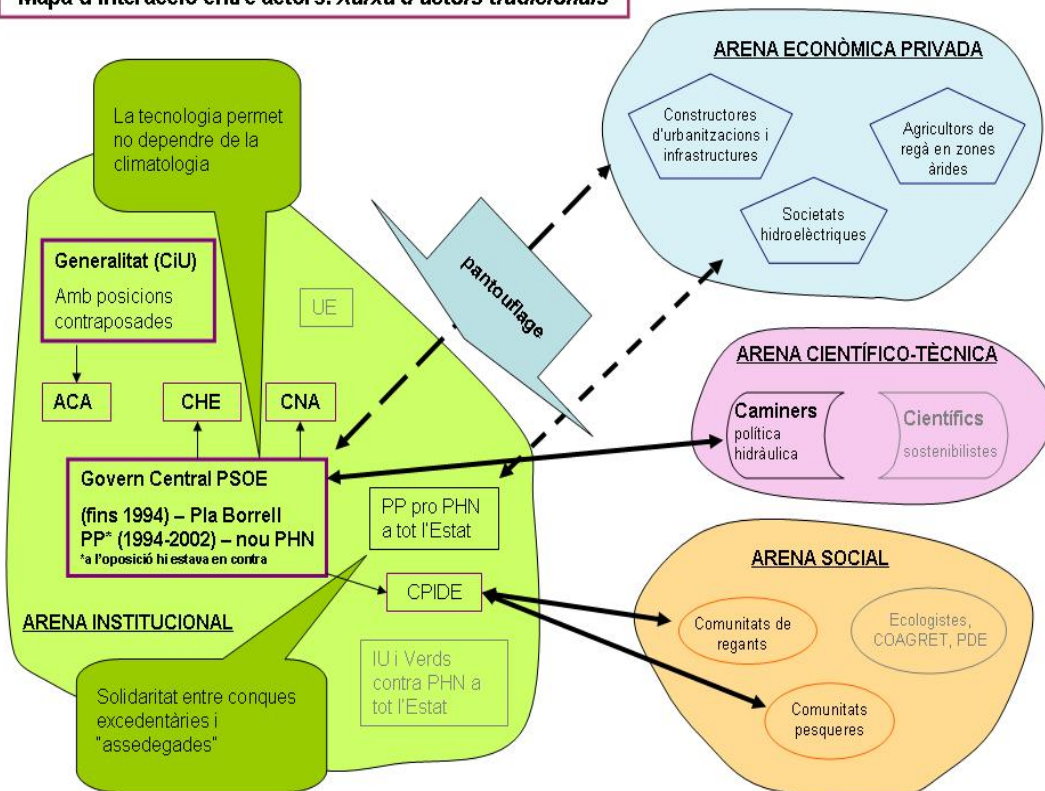
La gestió de l'aigua ha patit en els darrers anys uns canvis força ràpids i contundents al territori català, i a Espanya, canvis en bona part deguts a la participació a l'arena política d'actors socials, ambientals i científicotècnics que no havien format part del joc polític abans –al menys amb aquesta rellevància–.

La legislació catalana d'aigües està condicionada per l'espanyola, que comença a aparèixer a finals del s. XIX. La normativa que publica el govern central respon a la voluntat de fer créixer l'economia del país, raó per la qual es fan grans inversions en infraestructures. Aquest model de desenvolupament es defineix en aquest treball com el

¹ Dimensió substantiva: Rerafons, sistema de valors, o objectius últims que les polítiques públiques persegueixen.

Mapa d'actors 1.

Mapa d'interacció entre actors. Xarxa d'actors tradicionals



Font: Elaboració pròpia

paradigma clàssic, que essencialment es basa en:

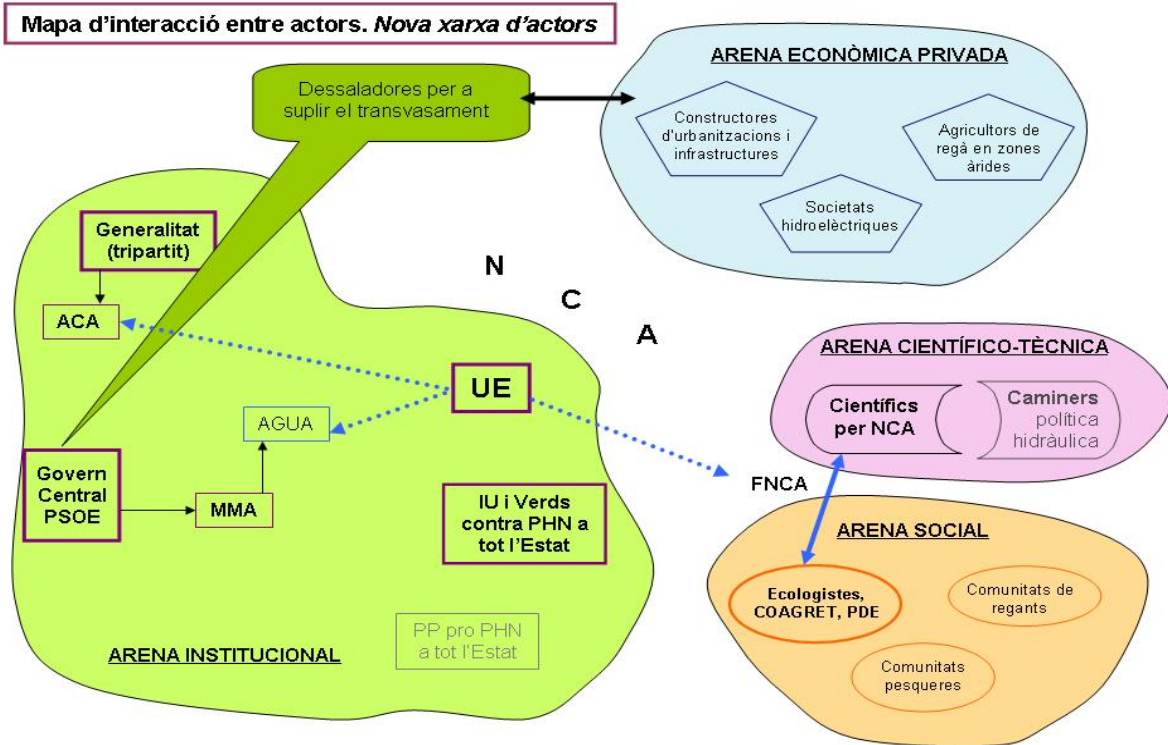
- Visió de l'aigua com a recurs no finit, no limitant del desenvolupament.
- Confiança en la tecnologia per superar les limitacions naturals.
- Planificació basada en el balanç hídric entre conques deficitàries i excedents.
- Foment del model de creixement turístic i urbanístic, i l'agricultura intensiva, independentment del clima i la pluviometria regionals.

La relació entre els actors tradicionals de l'aigua es veuen al Mapa d'actors 1 (pàg. anterior).

L'entrada d'Espanya a la Unió Europea obliga a variar en alguns aspectes, i de manera progressiva, la legislació d'aigua. El document que suposa el punt culminant en termes de sostenibilitat és la

El conflicte generat no només sorgeix per protestes NIMBY², contra una actuació a les pròpies terres, sinó que arrossega un discurs sobre com gestionar l'aigua de manera sostenible.

Mapa d'actors 2.



Font: Elaboració pròpia

Directiva Marc de l'Aigua, de 2000.

Però a Espanya, tot i la legislació ambiental, el model de creixement i, per tant, de desenvolupament hidràulic, segueix sent el tradicional, que també veu el seu punt culminant en un document aprovat el 2001: el Plan Hidrológico Nacional (PHN). És un pla que, amb diverses modificacions, es ve proposant des del 1993, i que com a actuació emblemàtica té un projecte de transvasament d'aigua des del riu Ebre a la regió meridional de la Mediterrània espanyola.

Aquest discurs és elaborat per membres de la comunitat científica a l'Estat des dels anys '80, però és a partir de la seva entrada en contacte amb grups socials de protesta contra el transvasament que es forma una massa crítica, amb un discurs argumentat, capaç de tenir un pes rellevant a l'arena política. Aquesta situació porta a la difusió pel territori català –i a Europa, que es veu implicada en el projecte per la sol·licitud de finançament que li fa el Govern del PP– de la voluntat de gestionar l'aigua des de la

² NIMBY: Not in My Back Yard. Representa grups de protesta locals, contra una acció al seu entorn més immediat (i que simplement no la volen allà).

demanda, enlloc d'oferir-ne sempre una quantitat creixent i per a qualsevol tipus d'ús. La relació dels actors en aquest període és com es mostra al Mapa d'actors 2.

Amb el canvi de govern a Espanya i Catalunya, es deroga el PHN, anul·lant el transvasament i substituint-lo per una oferta d'aigua a través de tecnologia de dessalació. Mentre a Espanya el canvi en la gestió sembla simplement tecnològic, a Catalunya l'administració intenta canviar els hàbits de treball, introduint progressivament la participació com a instrument útil en la presa de decisions.

Actualment el nou tipus de gestió, o Nova Cultura de l'Aigua, està en fase d'implantació, i a l'espera de veure si realment s'aplica aquesta nova política.

La gestió de l'energia

El model de gestió de l'energia imperant a Catalunya, gestió que depèn fonamentalment de les directrius estatals, té unes característiques conceptualment similars a les de la gestió tradicional de l'aigua, i es poden esquematitzar de la manera següent:

- Model basat en l'oferta dels recursos energètics
- Visió de l'energia només en la seva forma final o útil, sense consciència dels seus orígens
- Forta dependència de recursos fòssils i esgotables, no propis del territori
- Visió del consum d'energia com a directament proporcional al

desenvolupament d'un territori

- Confiança en la capacitat tecnològica per a mantenir el model de producció i distribució de forma centralitzada amb combustibles convencionals –segrest de carboni, major eficiència dels motors de vehicles, ...–
- Planificació basada en la distribució desigual de producció –al sud del principat– i consum al territori –a l'AMB i la costa–.
- Foment de la creixent mobilitat en transport privat, basat en combustibles fòssils i de llarga distància.

La gestió de l'energia a l'Estat espanyol comença a tenir importància per l'administració a finals del s. XIX, contemporàniament als inicis de la industrialització del país. Al principi les iniciatives són privades, tant per la producció d'electricitat hidroelèctrica, gas per a enllumenat, com per carbó com a combustible i, posteriorment, el petroli. Durant la dictadura franquista, i pel fre que pateix l'economia, es comencen a nacionalitzar les diferents empreses relacionades amb la producció energètica i el transport –per ferrocarril–, i s'inicia la producció d'energia nuclear i la tèrmica de carbó. La tendència intervencionista de l'Estat es comença a invertir prop dels anys '80, en què comencen a aplicar-se polítiques d'oferta³. També en aquell període es fa efectiva la moratòria nuclear (1984),

³ Polítiques promulgades per actors públics, que responen als interessos d'aquests actors, sense tenir en compte la societat.

a partir de la qual la indústria elèctrica redirecciona la seva activitat a les centrals tèrmiques.

El 1997 s'aprova la liberalització del sector elèctric i del gas, llei paradigmàtica de les polítiques d'oferta.

Aquesta legislació ve potenciada per la UE, que paral·lelament publica legislació energètica amb objectius ambientals, com l'aplicació del Protocol de Kyoto (de 1997 i aprovat el 2005). El protocol té per objectiu fer reduir les emissions de gasos amb efecte hivernacle al conjunt de la Unió, produïts principalment per la crema de combustibles fòssils.

Així doncs, a la legislació espanyola conviu normativa energètica segons criteris d'oferta amb normativa energètica ambiental. Aquesta també té més acceptació en la ciutadania amb el pas del temps per l'evolució de la societat, d'on ja als

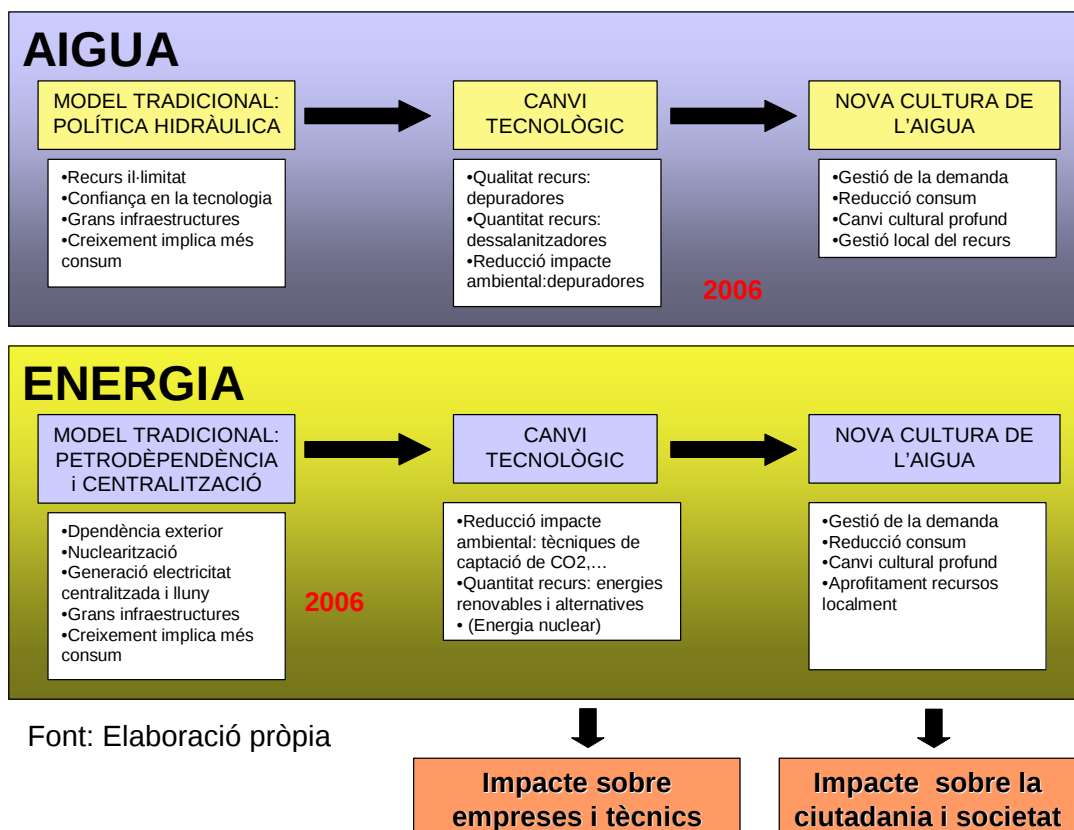
anys '70 havien sorgit moviments antinuclear i ecologistes.

Aquests moviments, igual que alguns científics i tècnics comencen a interessar-se per un model diferent en l'ús de l'energia, que tingui en compte l'origen de les fonts i l'impacte sobre el medi ambient, així com el consum innecessari de recursos.

Amb el canvi de mil·lenni, i després d'algunes crisis energètiques, ja és assimilat que el petroli, motor de l'economia dels països industrialitzats, està arribant al seu màxim d'extracció –Peak Oil– (Marzo, 2006), raó per la qual es comencen a investigar seriosament fonts alternatives d'energia. Entre elles, les energies renovables, la nuclear –de fissió i fusió–, i altres energies en procés de desenvolupament.

Amb aquestes energies hi ha una corrent que proposa un canvi de

Gràfic 3. Evolució de les polítiques de l'aigua i l'energia.



model tecnològic, és a dir, basat en la diversificació de les fonts energètiques, però sense canviar els fluxos de producció – consum, eminentment centralitzats (Martínez, 2006).

Hi ha també una altra corrent, formada per ecologistes, tècnics i grups socials, que no en tenen prou amb un canvi tecnològic, ja que el problema de fons no es redueix al tipus de fonts, sinó al model de gestió. Proposen una producció prop del consum per a evitar pèrdues en el transport, per a produir d'una manera ajustada a les necessitats reals i contrarestar els *lobbies* energètics actuals.

Conclusions

L'aigua i l'energia tenen una sèrie de semblances i diferències, tant en llur naturalesa, com en el tipus de gestió que se'n fa a Catalunya i a Espanya. El gràfic 1 mostra els escenaris tendencials de les dues.

La gestió de l'aigua, es troba en una fase, a l'àmbit estatal, de canvi tecnològic, amb alguns elements d'estalvi, i qualitat de l'aigua, corresponents als objectius de la NCA. Una de les raons per les quals no ha augmentat fins ara el consum d'aigua, és l'esgotament del recurs dels seus cabals –subterranis o superficials–. És per aquesta raó que l'ús de les noves tecnologies d'aprofitament –dessalinitzadores–, sembla que podrà obrir un mercat nou, al qual s'han abocat empreses multinacionals com Acciona.

Per ara, de tota manera, la gestió de l'aigua sembla que es troba en el camí de la sostenibilitat, amb diversos actors fent passos per a avançar més en aquesta direcció.

D'altra banda, la gestió de l'energia sembla que es troba en un estadi menys avançat d'un nou model

energètic. I molts factors semblen indicar que l'evolució que pot donar-se en la gestió de l'energia serà per a arribar a un canvi de model tecnològic, amb nous mercats que substitueixin progressivament els antics i així es pugui mantenir el model actual.

En contraposició a les tendències generals –macroeconòmiques–, la iniciativa privada també pot contribuir a un avanç cap a un altre model, més similar al de la Nova Cultura de l'Aigua. En aquest sentit també són d'interès les actuacions administratives a l'escala local –i.e. les ordenances solars–.

Tot i que sembla clar que les condicions que van permetre el salt al nou model de gestió de l'aigua no es donaran per a l'energia, al menys en el curt-mig termini, no es pot assegurar tampoc que un canvi en el paradigma energètic sigui inviable, ja que hi ha canvis que es donen de manera massa lenta per a ser observats, fins que ja estan molt desenvolupats.

Bibliografia

La bibliografia, en diferents formats, més rellevant utilitzada al projecte ha estat la que segueix.

CASADEMUNT, A.; ALFAMA, E.; COLL-PLANAS, G.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. (2006). Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials. Els casos del Pla Hidrològic Nacional; el Pla 22@BCN; la planificació territorial de l'Empordà i l'eix Vic-Olot per Bracons. Institut de Govern i Polítiques Públiques. Barcelona.

COSTEJÀ, M., TÀBARA, J.D., WOERDEN, F. (2004) "Las culturas del agua en la prensa española. Los marcos culturales en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional" *Papers*, 74, p. 163-167

FOLCH, R.; CAPDEVILA, I; OLIVA, A.; MORENO, A., (2005): *Energia a l'Horitzó 2030*, Dept. de Treball i Indústria, Generalitat de Catalunya.

IBARRA, P., MARTÍ, S. i GOMÀ, R. (coords.) (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas en Euskadi y Catalunya*. Barcelona: Icaria Editorial.

SEMPERE, J. (dir.); RODRÍGUEZ, R. i TORRENTS, J. (2005). *El paper dels experts en els moviments ambientalistes a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

VELO, E.; SNEIJ, J. I DELCLÒS, J. (Ed.) *Energia, Participación y Sostenibilidad*, Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres, Barcelona, 2006.

I les entrevistes realitzades:

tèrmics. Membre d'Enginyeria Sense Fronteres (Grup d'energia)

Joan Esteve, Director de Planificació de l'Institut Català de l'Energia

Sergi Saladié, Geògraf professor de la Universitat Rovira i Virgili. Membre i portaveu de la Plataforma per la Defensa del Territori de Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant.

Gestió de l'aigua

Narcís Prat, Catedràtic d'Ecologia de la Universitat de Barcelona i assessor del Conseller de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya

Meritxell Costejà, Llicenciada en Ciències Ambientals, especialitzada en Sociologia Ambiental en relació a la gestió de l'aigua.

Gabriel Borràs, Director de l'Àrea de Planificació per a l'Ús Sostenible de l'Aigua de l'Agència Catalana de l'aigua

Gestió de l'energia

Pep Puig, Grup de Científics i Tècnics per un Futur No Nuclear. Professor de l'assignatura Energia i Societat de la Llicenciatura de Ciències Ambientals a la Universitat Autònoma de Barcelona

Juan Martínez, Professor de l'Escola Universitària d'Enginyeria Tècnica Industrial de Terrassa. Càtedra UNESCO de sostenibilitat.

Enric Velo, Professor de l'ETSEIB. Departament de màquines i motors