

Contratos de río para el desarrollo sostenible en el contexto italiano: El caso de estudio del Río Serchio

4

Resumen

Un contrato de río es una herramienta de gestión participativa para la protección de los ríos, la restauración del ambiente y la mejor planificación del uso de la tierra. En Italia los contratos de río son cada vez más comunes, con participación de autoridades regionales, provinciales y municipales de la cuenca, así como otras partes interesadas. La fortaleza de los contratos de río radica en la priorización de consultas directas con un grupo amplio de partes interesadas. Los proyectos bajo estos contratos se realizan a través de asociaciones público-privadas buscando mejorar la eficiencia de su implementación y la creación de empleo. La gobernanza colectiva se asocia cada vez más con esfuerzos exitosos para el desarrollo sostenible y el contrato del Río Serchio, que involucró a más de 270 participantes en su fase de planificación, es un ejemplo exitoso de la región de Toscana. Tiene un número de notables logros como la redefinición de las reglas para el desarrollo urbano en armonía con la naturaleza y el río y la participación de agricultores en la protección ambiental.

La Directiva Marco sobre el Agua de la Unión Europea² (aprobada en 2000) identifica la cuenca como una unidad geográfica e hidrológica natural para la implementación de las políticas de gestión integrada de los recursos hídricos. La Directiva reivindica también la consulta y la participación activa de los ciudadanos en los niveles relevantes en las decisiones a efectuarse relativas a cuestiones como el equilibrio agro-ecológico, planificación del uso de la tierra y gestión del agua. Sin embargo, definir la cuenca hidrográfica como la escala espacial ideal de gestión, no necesariamente puede adaptarse bien a las particularidades de una zona y sobre todo puede no ser aceptada por todos los poderes políticos y económicos de la cuenca en cuestión (Guerra, 2013). Se ha sugerido que en lugar de un acuerdo formal en la toda la cuenca puede ser más apropiado identificar los territorios (por ejemplo, la subcuenca, dos o más cuencas juntas) más preocupados por un problema específico y crear organizaciones o acuerdos ad hoc que los abarquen (Blomquist, 2008). Este enfoque subyace la lógica que permitió la creación de los contratos de río, en búsqueda de soluciones efectivas para la recuperación de las cuencas hidrográficas.

En el contexto italiano, los contratos de río están ganando progresivamente más importancia para la gestión integrada de recursos hídricos y para revertir el modelo actual de planificación, que se centra en el crecimiento urbano. En Italia en los últimos 40 años un área igual a las regiones de Lombardía, Liguria y Emilia-Romaña combinadas ha sido urbanizada a un ritmo de 85 km² por año. A menos de que se ponga freno a esta tendencia, la tasa de transformación

de la tierra se estima llegará hasta 0.75 km² por día (aproximadamente 300 km² por año) antes de 2020. Esto no solamente llevará a la destrucción sistemática del entorno natural, sino también a un mayor riesgo de inundaciones debido a la explotación de las llanuras de inundación y otras áreas vulnerables. De 2000 a 2012, las inundaciones en la Unión Europea causaron una pérdida anual media de US\$ 5,7 mil millones*, un monto que podría alcanzar los US\$ 27,3 mil millones* en el año 2050. En Italia las intervenciones de emergencia relacionadas con inundaciones equivalen a aproximadamente al 0,7% del producto interno bruto (PIB) (Bastiani, 2011). El cambio climático y el aumento de la variabilidad climática probablemente empeorarán la situación. Para frenar la alta tasa de urbanización, inundaciones y los problemas relacionados, los proyectos implementados bajo contratos de río fomentan el establecimiento de un mejor equilibrio entre la utilización de los recursos del suelo y del agua mediante la promoción de políticas urbanas que se centran en la calidad del agua, prevención de riesgos hidrogeológicos, contención de la explotación del suelo y la superación de visiones sectoriales e intereses.

Los contratos de río responden a la necesidad de introducir nuevas formas de gobernanza en el marco de las nuevas directrices y lineamientos europeos, que requieren una gestión integrada del agua, el suelo y el paisaje³ de una manera compartida y descentralizada. Los contratos de río priorizan

2 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, establece un marco para la acción comunitaria en el ámbito de la política de aguas.

3 El Convenio Europeo del Paisaje define "paisaje" como "un espacio, como es percibido por personas, cuyo carácter es el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos" (COE, 2014). El paisaje por lo tanto, tiene diversas características que van desde áreas de importancia ecológica para las tierras áridas, las zonas urbanas y las tierras de labranza.

* Banco Central Europeo tipo de cambio : EUR 1 = US\$1.16 -- (Enero 2015).

la participación de autoridades de la cuenca, regionales, provinciales y municipales, así como de otras partes interesadas. Iniciativas de gobernanza colectiva como esta, son cada vez más asociada con esfuerzos exitosos para el desarrollo sostenible. Las comunidades locales se encuentran en el centro de esta gobernanza; son los actores principales en la protección de los ríos como un recurso colectivo, la detención de la degradación y desaparición de los paisajes naturales, la protección la biodiversidad y el ambiente, y lograr un uso más eficiente y el manejo sostenible de estos valiosos recursos (Martini y Soccodato, 2012).

Lombardía y Piamonte fueron las regiones pioneras, implementando una serie de contratos de río para la protección de sistemas de manantiales, rehabilitación ambiental de

cuenca para frenar inundaciones, mejoramiento de redes hidrográficas secundarias (por ejemplo, canales y arroyos) y la mejora de los sistemas agrícolas.

En Piamonte los contratos de río introducidos en 2007 a través del Plan Regional de Protección de Agua, actualmente se refieren no solamente a los ríos sino también algunos lagos regionales importantes. Además, la región ha presentado medidas concretas en su Plan de Desarrollo Rural para una política de gestión integrada de ríos y agricultura. En Italia la creación de la Junta Nacional de Contratos de Río el mismo año (2007) proporcionó apoyo crucial para el desarrollo de otros contratos de río, ya que posibilitó coordinar esfuerzos y comparar experiencias para construir una cultura de gobernanza colectiva. El Ministerio de Medio

4.1

La cuenca del Río Serchio y el área del proyecto del contrato del Río Serchio



Ambiente, Tierra y Mar de Italia y el Instituto Italiano para la Protección e Investigación del Ambiente (ISPRA) promovieron conjuntamente el reconocimiento de los contratos de río como una herramienta de gestión para la protección de los ríos en el marco legislativo nacional.

Los contratos iniciales de río han llevado a esfuerzos similares en regiones del centro y norte de Italia (Abruzos, Emilia-Romaña, Umbría, Toscana y Véneto), así como en el sur (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia y Sicilia). En la región de Véneto los proyectos bajo contrato están en marcha en los ríos Marzenego, Piave y Meolo y se ha iniciado un contrato de estuario para la desembocadura de los ríos Brenta, Po y Adige, centrándose en la compleja interacción de las aguas interiores, transición y marino-costeras. En la región de los Abruzos, contratos iniciales cubren el río Tordino y las gargantas del río Sagittario. El gobierno regional ha añadido contratos de río al mandato del Concejal de Agricultura Regional, confirmando así la intención de las autoridades de los Abruzos para iniciar otros contratos de río. La Emilia-Romagna tiene un enfoque más amplio a los contratos de río. Por ejemplo, el Río Panaro está cubierto por un contrato de paisaje⁴ y el contrato de río para el Río de Marecchia al estar incluido en el Plan Estratégico para la Provincia de Rimini, tiene características de un plan de desarrollo. Los contratos de río en Umbría están orientados a la recuperación paisajística (Bastiani, 2014). Por ejemplo, el contrato del Río Paglia demostró ser la herramienta principal para la reactivación de las zonas de Orvieto que fueron afectadas por graves inundaciones en 2012. En Toscana los

4 Un contrato de paisaje tiene por objeto establecer un equilibrio entre las áreas naturales, urbanas y periurbanas para proteger el medio ambiente, para crear áreas recreativas ricas con actividades y establecer un paisaje escénico.

contratos de río son promovidos por el Gobierno Regional y las autoridades locales, están vinculados a planes de gestión de la cuenca del río (como en el caso del valle del Serchio, desarrollado en el siguiente párrafo), pero contratos espontáneos también se derivan de acciones ciudadanas (por ejemplo, el parque construido alrededor del Río Valdarno Empolese para proteger el ambiente y armonizar aspectos del paisaje).

El Serchio es el tercer río más largo en la Toscana que fluye una distancia mayor a 126 km, principalmente en la provincia de Lucca. El área del proyecto del contrato del Río Serchio (Figura 4.1) con una longitud de 37.5 km se encuentra en el centro del río, entre el Ponte di Campia (Municipio de Barga) y el Ponte di Sant'Ansano en el área de Ponte a Moriano (Municipio de Lucca). Históricamente las áreas residenciales a lo largo de este tramo del río se ubican en las cimas o en la mitad de las colinas, pero desde la década de 1950 se han expandido hasta el fondo del valle, ocasionando la saturación de gran parte de las terrazas planas, en algunos casos incluyendo las planicies de inundación. La tendencia de los asentamientos de concentrarse en el fondo del valle en vez de explotar otras posibilidades ofrecidas por la topografía de la zona ha creado congestión y problemas de infraestructura. Industrias (principalmente molinos de papel) también se localiza junto al río y tiene una tendencia a extenderse hacia el cauce del río. Las zonas residenciales y las áreas industriales ocupan aproximadamente 13% y 7%, respectivamente, de la cuenca (un total de 20%).

El contrato de río para el Río Serchio apunta a frenar la degradación del paisaje, del ecosistema y rehabilitar las tierras en varias subcuenca. El primer proyecto piloto se concentró

4.1 CUADRO

Empoderando a los agricultores como guardianes del río

“Agricultores: los guardianes del río” es un proyecto piloto diseñado para determinar e implementar las mejores prácticas aplicables a las particularidades de la zona del proyecto buscando restablecer hábitats que no están presentes debido a una excesiva transformación por actividades humanas (antropización). Los objetivos son aumentar la efectividad de la recuperación ambiental minimizando los costos; la gestión de prevención de daños ambientales y la intervención temprana, incluso en áreas donde la accesibilidad es baja, a través de la participación de la población local; y alentar a los campesinos a permanecer en la zona empoderándolos como “Guardianes del río”.

A pesar de una inversión y recursos financieros limitados, el proyecto ha tenido varios éxitos, incluyendo:

- contribuciones de fondos de desarrollo rural de la Unión Europea para proyectos de limpieza de vegetación excesiva de cursos de agua (situadas a una altitud mayor o igual a 600 m);
- recolección y reporte de datos vinculados a temas ambientales en diferentes escalas;
- una planificación adecuada, oportuna y eficiente de las intervenciones; y
- el incentivo a la agroindustria.

El proyecto ha fortalecido el concepto de multifuncionalidad en la agricultura mediante el impulso a la colaboración entre agricultores e instituciones pertinentes para una asociación mutuamente beneficiosa: los agricultores son recompensados financieramente por los beneficios generados por la protección del ambiente durante su participación en la recolección de datos y el intercambio de información ayuda a la adopción de medidas oportunas para proteger ríos y recursos de la tierra de una manera rentable.

en la sección media del valle del Serchio. Para garantizar un proceso participativo amplio se identificó inicialmente un gran número de participantes potenciales. La Oficina de Planificación Territorial de la provincia de Lucca concluyó que aproximadamente 270 de estos (incluyendo 12 instituciones públicas nacionales, 40 instituciones públicas regionales, 64 instituciones públicas locales, 30 agencias de medios de comunicación, 11 departamentos de universidades y 13 institutos de educación superior) eran capaces de contribuir eficazmente al proceso. La Oficina de Planificación Territorial celebró una reunión de consulta en febrero de 2012 en la que presentó a las partes interesadas e invitó a elaborar objetivos relacionados con la restauración del río, protección de la calidad del agua, control de y prevención de inundaciones, y promover el turismo y la economía local sostenible. Dos reuniones posteriores fueron realizadas con el objetivo de construir una visión de desarrollo sostenible a largo plazo, diseñar escenarios posibles e identificar proyectos necesarios para alcanzar los objetivos generales. Un plan de acción y un memorando de entendimiento con la comunidad local y los sectores interesados se presentaron en una reunión final en abril de 2012, donde se asignaron grados de prioridad a cada uno de los 44 proyectos (que se ejecutarán a través de asociaciones público-privadas). Algunos proyectos incluían medidas estructurales (como la construcción de cuencas para el control de inundaciones), mientras que otros medidas de concientización (como educación, formación, recolección y socialización de información). Los principales resultados del contrato hasta la fecha han sido la actualización de un Plan Territorial de Coordinación Provincial para un desarrollo urbano controlado en armonía con la naturaleza y el río, medidas estructurales para reducir el riesgo de inundaciones, senderos para ciclismo y caminatas en una escala interprovincial para fomentar el turismo y la participación de los agricultores en la protección del ambiente (cuadro 4.1).

Agradecimientos

Massimo Bastiani, Endro Martini, Giorgio Pineschi, Francesca Lazzari, Sandra Paterni, Massimo Rovai

Bibliografía

Excepto donde se citan otras fuentes, la información de este capítulo es una adaptación de:

Bastiani, M., Martini, E. y Pineschi, G. 2014. *The Italian Experience of 'River Contracts' and Case Study of the Serchio Valley* [La experiencia italiana de contratos de río y estudio del caso del valle del Serchio]. (Inédito) Preparado por Massimo Bastiani (Junta Nacional de Contratos de Río, Gubbio, Italia), Endro Martini (Escuela Superior Asociación Científico y Cultural, Perugia, Italia) y Giorgio Pineschi (Ministerio de Medio Ambiente, Tierra y Mar (Roma, Italia).

- _____. 2011. *Contratti di Fiume: Pianificazione Strategica e Partecipata dei Bacini Idrografici* [Contratos de río: planificación estratégica y participativa de cuencas hidrográficas]. Palermo, Italy, Flaccovio Editore. (En Italiano)
- _____. 2014. *Stop the growth of cities: the role of marginal agricultural areas between river and city as a territorial protection and in the reduction of hydro-geological risk*. [Detener el crecimiento de las ciudades: el papel de las zonas agrícolas marginales entre el río y la ciudad como una protección territorial y en la reducción del riesgo hidrogeológico]. *Scienze del Territorio*, 2: 55-78. Italia, Firenze University Press. doi:10.13128 / scienze_Territorio-14323
- Blomquist, W. 2008. *Relating People to the Environment: Human Societies and River Basins* [Relacionando personas al medio ambiente: las sociedades humanas y las cuencas hidrográficas]. Plenario para la celebración del 60º aniversario del Programa Fulbright-Italia, Instituto Politécnico de Turín, Turín, Italia, 29 de abril de 2008.
- COE (Consejo de Europa). 2014. *The Territorial Dimension of Human Rights and Democracy* [La dimensión territorial de los derechos humanos y la democracia]. Convenio Europeo del Paisaje. Estrasburgo, Francia, COE. http://www.coe.int/t/Dg4/cultureheritage/Heritage/Landscape/Pres_en.pdf
- Guerra, S. 2013. *Disputed or Shared Territory? The Italian Experience of River Contract: New Relationship between River and its Region. Living Landscapes - Landscapes for Living* [Territorio disputado o compartido? La experiencia italiana del contrato de río: nueva relación entre el río y su región. Paisajes vivos – Paisajes para vivir]. Paisajes Habitados. Actas de la Conferencia. Florencia, Italia, febrero-junio 2012. Planum. The Journal of Urbanism, N° 27, 2º semestre: 31-37. <http://www.Planum.net/Living-Landscapes-Section-8>

Martini, E. y Soccodato, F.M. 2012. *The River Contract: A Tool for Management and Rehabilitation of River Landscapes and Hydrogeological Risk Area* [El contrato de río: Una herramienta para la gestión y rehabilitación de paisajes fluviales y la zona de riesgo hidrogeológico]. Presentado en la VI Edición de la Exposición de las Tecnologías de Remediación y Recalificación del Territorio y en la Tercera Edición de la Exposición de Protección Costera, Ferrara, Italia, 21 de septiembre de 2012, CD "Acta del Convenio Nacional".