

Capítulo 9

La participación y sus mecanismos

La participación de los habitantes de Latinoamérica y el Caribe en las decisiones que los afectan se ha incrementado en las dos últimas décadas. Es un hecho que ha sido estimulado por el restablecimiento de regímenes de naturaleza democrática en aquellos países que por años estuvieron dirigidos por dictaduras militares y, en general, por la necesidad de fortalecer la democracia en todas las naciones de la región. La tendencia hacia la democratización también se ha concretado en el campo de la gestión ambiental y ha contribuido a su mejoramiento, toda vez que los problemas del medio ambiente generan amplias oportunidades para la participación al encontrarse muy cercanos al ciudadano e incidir en forma significativa en su calidad de vida.

La participación en la gestión ambiental y el pensamiento democrático

La participación en la gestión ambiental es un desarrollo particular de diferentes teorías y técnicas originadas en la ciencia política, de administración pública y organizacionales, y su formulación y puesta en marcha debe partir de una adecuada comprensión de las mismas. En este estudio interesa principalmente la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, es necesario recordar que la participación como un componente de las teorías y técnicas organizacionales, es una aproximación que puede formar parte de una estrategia para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones para la gestión ambiental, como puede ser el caso de un ministerio del medio ambiente o una organización no gubernamental (Dávila, 1994).

En las democracias contemporáneas se distinguen tres categorías de participación: a) la selección de los gobernantes y representantes de la sociedad —en los niveles subregional, nacional, subnacional, municipal y local— normalmente por vía de procesos electorales directos; b) la participación en la formulación de políticas, su ejecución y seguimiento; y c) la participación de la sociedad en la distribución y goce de los bienes y servicios que produce una nación.

La primera categoría ha sido objeto de gran debate y crítica en las últimas décadas. Precisamente, los movimientos de democratización observados en las últimas dos décadas en Latinoamérica han estado dirigidos a corregir las fallas de los sistemas de representación y la democracia participativa ha sido propuesta como complemento y, muchas veces, sustituto de aquéllos. Se trata de una concepción que aboga por la participación directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones que la afectan (McPherson, 1981; Dahl, 1987; BM, 1998).

La gestión ambiental se ha beneficiado de la instauración e incremento de los mecanismos propios de la democracia participativa y, en muchos casos, de los correctivos e innovaciones que se han introducido en las formas tradicionales de representación. Son muchos los mecanismos de participación directa que se han puesto en marcha con el fin de fortalecer la gestión ambiental, los cuales van desde aquellos que propician el involucramiento del ciudadano o de las organizaciones de la

sociedad civil o del sector productivo en la solución de los problemas que afectan la calidad del ambiente en su entorno inmediato (la cuadra, el lugar de trabajo, el barrio, la vereda), hasta aquellos que se refieren a decisiones públicas a nivel nacional o subnacional. Además, la participación directa de los afectados en procesos de toma de decisiones públicas es una modalidad que ha venido aumentando como forma de prevenir o resolver los conflictos actuales o potenciales que con frecuencia generan las diversas percepciones e intereses inherentes a la temática ambiental.

La tercera categoría, la participación en los bienes y servicios, consiste en el acceso de la población a los recursos naturales y otros bienes necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas. En el caso de Latinoamérica es evidente el limitado acceso de grandes grupos de la población a estos bienes y servicios tanto en el medio rural como en el urbano. A los grupos que encuentran los mayores obstáculos para lograr ese acceso se les denomina hoy excluidos, para denotar que las sociedades en donde habitan les están negando los medios para superar su situación.

Existen pruebas crecientes a escala global que demuestran cómo la falta de acceso a los recursos naturales puede contribuir a generar o agravar conflictos sociales, muchas veces de naturaleza violenta, incluyendo la insurgencia y los enfrentamientos étnicos. En el pasado esa falta de acceso ha detonado la violencia, se prevé que en las próximas décadas, la violencia aumentará en la medida en que se haga más grave la escasez de agua fresca, bosques, y tierra para la agricultura y la construcción de vivienda (Myers, 1993; Hommer-Dixon, 1999).

Participación y escasez ambientales son dos dimensiones de la realidad que están profundamente vinculadas. El papel de la escasez ambiental en la generación del conflicto y la violencia es a menudo oscuro e indirecto y produce efectos sociales acumulativos e insidiosos, tales como grandes migraciones y dislocaciones económicas que a su vez conducen al conflicto abierto y a los enfrentamientos armados. Según los principales proponentes de esta tesis, la escasez ambiental encuentra sus causas en: a) la degradación y destrucción de los recursos naturales renovables; b) la creciente demanda de estos recursos, o c) su inequitativa distribución (Hommer-Dixon, 1999). El centro de gravedad de la escasez ambiental en la mayor parte de los países de la región parece ubicarse en la tercera categoría, es decir en la distribución inequitativa de los recursos naturales renovables. Este es uno de los mayores obstáculos para la consolidación de las democracias en los próximos años y es un tema que requiere una atención prioritaria puesto que en muchos países se están incrementando las tensiones sociales y los conflictos abiertos asociados con la escasez ambiental. Así lo señalan el alzamiento zapatista en México y los procesos de desobediencia civil de las comunidades indígenas y campesinas de Ecuador, Bolivia y algunos países centroamericanos, acontecidos en el curso de los últimos años. Los conflictos guerrilleros del pasado reciente en Centroamérica y la guerra civil que enfrenta Colombia, son en buena parte el producto de la escasez ambiental (FNAC, 2001).

La participación de la sociedad civil y el sector privado en la gestión ambiental puede darse en cumplimiento de las legislaciones existentes en una sociedad particular o puede tener una naturaleza voluntaria. Tanto la participación de origen normativo como voluntario están cumpliendo un creciente papel en el objetivo de proteger el medio ambiente en la región y ambas son instrumentales en la prevención o resolución de los frecuentes conflictos generados por la problemática ambiental.

La participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan puede tener una naturaleza y un contenido diversos. Entre las formas de participación se incluyen la información, la consulta y la intervención en la toma de la decisión propiamente dicha. Esta última puede consistir en el derecho a participar en condición minoritaria, la codeterminación (una intervención entre pares, es decir, los representantes de la sociedad civil y el sector privado tienen el mismo peso numérico que los representantes del gobierno), y la toma de la decisión soberana por los miembros de una comunidad política particular. Un proceso participativo puede involucrar a los trabajadores de una fábrica, una comunidad específica o un segmento particular de ciudadanos, o los miembros de una entidad político-administrativa.

El contenido de la participación puede versar, entre otros, sobre los preceptos constitucionales referidos a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la legislación sobre un aspecto particular, una norma específica, la formulación de una política, o la concepción y puesta en marcha de un instrumento de política o de un plan o estrategia.

El significado y papel de la participación en la gestión a diferentes niveles de la sociedad (al interior de una organización, en la administración pública, en la sociedad general, etc.) como medio para alcanzar mayor eficacia y eficiencia ocupa buena parte de la teoría organizacional y administrativa contemporánea (Dávila, 1985).

Los mecanismos de participación contemplados en la legislación

Un reciente estudio identificó las disposiciones contempladas por la legislación ambiental en materia de participación ciudadana en doce países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y Trinidad y Tobago). Encontró que menos de la mitad (43%) de las 296 leyes medioambientales examinadas contempla alguna forma de participación, y que existe una fuerte tendencia a incluir este tema en las más recientes legislaciones (OEA, 2000b).

En efecto, las legislaciones de los países de Latinoamérica contemplan una amplia variedad de mecanismos de participación. Estos se han clasificado en la tabla en cinco grandes tipos: a) suministro de información para diversos fines que incluye el referente a lograr un consentimiento informado previo; b) participación en procesos de fijación de políticas y producción y discusión de normas ambientales; c) participación política; d) participación en los procesos de toma de decisiones administrativas; y e) participación en la administración de justicia. La relevancia y efectividad de los mecanismos de participación varía de país a país y al interior de cada uno de ellos. Algunos son inoperantes y otros simbólicos, mientras que muchos han adquirido una gran significación. Los mecanismos de participación que están siendo utilizados en la práctica son muy variados y existen cientos de experiencias positivas a nivel nacional, subnacional y local.

Mecanismos de participación contemplados en las legislaciones de América Latina y El Caribe *	
Tipo de mecanismo	Instrumentos principales
Participación para lograr consentimiento informado previo	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de petición o de solicitud de información ambiental • Boletín ambiental
Participación en procesos dirigidos a formular políticas y normas ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en consejos nacionales para decidir, recomendar, o coordinar políticas nacionales o plantear posiciones de negociación ante foros internacionales, vinculadas a las convenciones o acuerdos multilaterales (Ej.: Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible y del Medio Ambiente; Consejos Nacionales Forestales o de Áreas Protegidas) • Participación en cuerpos colegiados en el ámbito subnacional y local investidos de la autoridad para expedir o recomendar políticas y normas (Ej.: consejos provinciales, estatales o municipales del medio ambiente, comités técnicos para la producción de normas) • Iniciativas populares normativas • Procedimientos singulares para la participación ciudadana
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta popular • Veedurías ciudadanas • Cabildo abierto • Presentación al parlamento de observaciones a proyectos • El referendo aprobatorio o derogatorio de una norma • La aprobación popular del presupuesto • La iniciativa popular legislativa nacional, subnacional o local.
Participación en procesos de toma de decisiones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de petición de información ambiental • Intervención administrativa ambiental • Audiencias públicas ambientales • Consultas públicas en procesos decisorios particulares (Ej.: ordenamiento territorial, licencias ambientales, evaluación de impacto ambiental, fijación de normas y estándares, permisos de aprovechamiento de recursos naturales) • Consultas a minorías étnicas • Participación en cuerpos colegiados investidos de la autoridad para tomar decisiones administrativas.
Administración directa de áreas de especial valor ecológico	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos y obligaciones de los pueblos indígenas con referencia a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en sus territorios tradicionales, adjudicados en calidad de propiedad colectiva, usufructo colectivo y otras modalidades (Ej.: los resguardos, los ejidos, los territorios, y las comarcas indígenas) • Delegación en ONG de la administración total o parcial de áreas protegidas públicas.
Participación en la administración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de amparo o tutela (en defensa de derechos fundamentales) • Acciones populares (en defensa de derechos colectivos) • Acciones de cumplimiento (para obligar a las autoridades a actuar) • Acciones por daño ambiental (para obligar a reparar) • Acciones de inconstitucionalidad • Acciones de nulidad • Acciones penales • Acciones de responsabilidad civil o administrativa.

*Adaptado de Londoño, 1998.

En los países de habla inglesa del Caribe ante la ausencia de una legislación independiente que garantice el acceso a la información pública, la promoción de la participación pública es una de las funciones críticas de las agencias ejecutoras (Departamentos del Medio Ambiente y Autoridades Ambientales) que deben establecer reglamentaciones al efecto. Así, por ejemplo, en Guyana esa función es concebida como la obligación a "promover la participación del público en el proceso de integrar la dimensión ambiental en la planeación para el desarrollo sostenible" (Anderson, 2000).

Participación y consentimiento informado previo

El consentimiento informado previo hace referencia a las decisiones que no pueden adoptarse sin el conocimiento y el consentimiento de los ciudadanos. Entre los mecanismos asociados a este tipo de participación sobresalen: a) el derecho a solicitar información en materia ambiental; y b) la obligación de las autoridades de publicar las decisiones administrativas y las normas. Ellos se utilizan en ciertas decisiones que afectan a las comunidades como son, por ejemplo, las referentes a la ubicación en su vecindad de un relleno sanitario o de un sistema de disposición de desechos peligrosos. Algunas comunidades indígenas de la región han logrado el establecimiento de este tipo de participación en relación con la construcción de infraestructura en sus territorios o al aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

El derecho de petición de información es un mecanismo que se utiliza tanto en la participación para lograr un consentimiento previo como en la participación en los procesos administrativos. Hace referencia al derecho que tienen las personas para solicitar información en relación con ciertas decisiones que puedan afectar su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano. Las autoridades están en la obligación de responder a esa solicitud en un plazo determinado, un mecanismo cada vez más generalizado y sin duda, crítico como componente de otras formas de participación. Muchas de las agencias públicas ambientales cuentan con publicaciones periódicas para poner en práctica su obligación de informar y algunas disponen de una página Web para el efecto.

La participación en la formulación de políticas y normas

Entre los mecanismos usados en la fijación de políticas y producción de normas ambientales se subrayan:

- La participación de los ciudadanos, a través de sus representantes, en cuerpos colegiados decisorios o consultivos de la política ambiental, de las normas, de cuestiones administrativas, etc., a nivel nacional, regional y local.
- El derecho de los ciudadanos a iniciar procesos normativos, de conformidad con un procedimiento preestablecido, como es por ejemplo la Iniciativa Popular Normativa.
- Los procedimientos singulares para la participación de cualquier ciudadano en el proceso de expedición de una norma.

La participación en la fijación de políticas

Los *consejos de desarrollo sostenible* existen en 19 países de la región. En ellos participan representantes de la sociedad civil y del sector privado. Los *consejos nacionales ambientales* o sus equivalentes subnacionales, prevén también la participación de representantes de diversos sectores, tal como se ilustra a continuación:

Barbados cuenta con la Comisión Nacional de Conservación en la cual tienen asiento representantes de la sociedad civil y del sector privado. La comisión hace recomendaciones al Ministerio de Medio Ambiente y Energía sobre las políticas dirigidas a conservar y mejorar el medio ambiente natural y el construido por el hombre.

En **Brasil**, el *Consejo Nacional del Medio Ambiente* consta de representantes oficiales, así como los presidentes de las Confederaciones Nacionales de la Industria, de la Agricultura y del Comercio, las Confederaciones Nacionales de Trabajadores, la Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria, la Fundación Brasileña para la Conservación de la Naturaleza y dos ONG ambientalistas. Es un organismo que tiene funciones críticas en la fijación de políticas y normas. Asimismo, en el *Consejo Nacional de Recursos Hídricos* están representados los usuarios de los recursos del agua y de sectores de la sociedad civil; presidido por el Ministro del Medio Ambiente. Este consejo tiene como función la fiscalización de la ejecución del Plan Nacional de Recursos del Agua y la elaboración de las medidas para alcanzar sus objetivos.

En **Colombia**, el *Consejo Nacional Ambiental* prevé la participación de representantes de la industria, las ONG y las comunidades indígenas y negras. Sus principales funciones se refieren a la coordinación intersectorial. A su vez, en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales (las 33 autoridades ambientales a nivel regional) tienen asiento dos representantes de las ONG, dos del sector privado, y dos de las minorías étnicas, así como seis representantes de los gobiernos nacional, regional y local.

En **Chile**, el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales están conformados por dos científicos, dos representantes de ONG que tengan por objetivo la protección ambiental, dos representantes de centros académicos independientes que estudien o se ocupen de materias ambientales, dos representantes del empresariado, dos representantes de los trabajadores, y un representante del presidente de la República o del intendente regional, según corresponda.

En **México**, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales cuenta con un Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales, con participación de instituciones de educación superior, organizaciones empresariales, sociales y no gubernamentales ambientalistas. Existen otros organismos colegiados con participación de diversos sectores, como el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas que asesora al gobierno nacional en la política gubernamental de conservación.

En **Panamá**, se creó la Comisión Consultiva Nacional como órgano de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente. Asimismo se consideran Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales. El Comité de Alianzas Estratégicas "Turismo-Conservación-Investigación" es un órgano adscrito al Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un organismo administrativo de alto nivel, responsable de diseñar, fomentar, promover y ejecutar un plan nacional para el desarrollo de la industria turística del país a través de un sistema de alianzas entre los sectores del turismo, la conservación del ambiente y el patrimonio, la investigación científica, cultural e histórica y las comunidades en general.

En **Trinidad y Tobago**, la ley prevé la consulta pública del Proyecto de la Política Nacional Ambiental y su correspondiente revisión previamente a su presentación ante el Parlamento.

Fuentes: Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000; Espino, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez-B., 2000; Smith, 2000; página Web ALIDES, 2000; Vargas, 2001.

En los cuerpos colegiados participan representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los sectores productivos, y entre ellos sobresalen: consejos nacionales, regionales y municipales de planificación; consejos nacionales de desarrollo sostenible; consejos nacionales, regionales y municipales de medio ambiente; consejos intersectoriales ambientales; consejos referidos a las convenciones ambientales globales; y comisiones especializadas como consejos de cuencas, áreas protegidas, prevención y combate de incendios forestales, y desarrollo del ecoturismo. En la cúspide se encuentran los consejos nacionales ambientales y los consejos de desarrollo sostenible, y las comisiones nacionales de biodiversidad y cambio climático, que existen en buena parte de los países de la región, en los cuales tienen asiento representantes del sector no gubernamental.

A este tipo de cuerpos colegiados se hizo referencia en el capítulo sobre actores de la gestión en relación con el papel que cumplen como entes para la coordinación y la integración entre los sectores, puesto que, por su naturaleza, en ellos tienen asiento representantes de diversas entidades estatales, sectores productivos y grupos sociales. Cada vez más, las políticas ambientales son materia de aprobación o consulta por parte de estos organismos.

En el caso de las comisiones referentes a las convenciones globales, en particular las acordadas en Río, las agencias internacionales se han encargado de promoverlas y apoyarlas con recursos económicos y técnicos. Por ejemplo, las comisiones nacionales de biodiversidad han jugado un papel central en la elaboración de muchas de las estrategias nacionales presentadas por los países de la región a consideración de la Conferencia de las Partes (Rodríguez-B., 2000d).

Algunas veces la utilización de estos cuerpos colegiados de política tiene un objetivo puntual y una duración limitada. Así, por ejemplo, la casi totalidad de países de la región contaron con comisiones preparatorias nacionales para la participación en la CNUMAD, que fueron responsables de la elaboración de los informes nacionales y la fijación de las posiciones a adoptar en las negociaciones.

Un mismo país puede llegar a contar con un amplio conjunto de cuerpos colegiados; por ejemplo, en Brasil existen catorce órganos colegiados a nivel nacional que tienen responsabilidades en cuestiones ambientales en los cuales tiene representación la sociedad civil (PRB, 1998).

Los mecanismos de participación política

Los procesos de reforma de la legislación ambiental adelantados en la última década han incorporado consultas formales con la ciudadanía, previas a los trámites que se adelantan al interior de los órganos legislativos. En algunos parlamentos nacionales se prevén procedimientos específicos para que intervengan representantes de los diferentes grupos de la sociedad para la creación o reforma de las autoridades ambientales. Se prevén también mecanismos de participación ciudadana en los procesos atinentes a la creación de normatividad a nivel subregional; ese fue, por ejemplo, el caso de las legislaciones subregionales sobre bosques y acceso a los recursos genéticos expedidas por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y la Comunidad Andina de Naciones, respectivamente.

Los procesos dirigidos a reformar o expedir nuevas constituciones políticas también han previsto la participación de los ciudadanos. En Colombia, previamente a la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se realizó una amplia consul-

ta nacional, departamental y municipal durante la cual se establecieron "mesas especializadas", siendo una de ellas la correspondiente a medio ambiente, cuyas recomendaciones fueron tomadas en cuenta en la consagración de numerosos artículos sobre la materia. Casos similares se dieron también en Brasil y Venezuela con motivo de la expedición de sus nuevas constituciones en 1990 y 1999 respectivamente. En Colombia inmediatamente expedida la Constitución de 1991 se desarrolló un proceso de definición y aprobación de la Ley 99 de 1993, que incorporó cerca de un centenar de foros públicos, sobresaliendo entre ellos las audiencias organizadas por el Congreso de la República en las seis regiones mayores del país.

Existe una amplia gama de mecanismos de participación política de aplicación general, pero algunos de ellos han tenido poca utilización. Así son, por ejemplo, los casos de la iniciativa popular legislativa y del referendo aprobatorio o derogatorio de una norma previstos en la legislación colombiana. En contraste, se identifican algunas excepciones que muestran su potencial, como el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil, una modalidad que ha sido centro de la atención internacional y que está siendo adoptada o adaptada por otras ciudades de Latinoamérica. Se señala también la consulta popular efectuada en Bogotá a finales del año 2000, como medio para dar inicio a una reforma radical del sistema público de transporte. A su vez, la veeduría ciudadana es un mecanismo que comienza a utilizarse con mayor frecuencia, así no esté formalmente consagrado en la ley.

Porto Alegre, Brasil: Participación en la región

En 1989 la ciudad de Porto Alegre adoptó la modalidad del presupuesto participativo (*orçamento participativo*) como alternativa para resolver los problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas *accountability* en la administración pública. Durante más de diez años los habitantes de la ciudad han estado decidiendo cómo debe ser asignado el presupuesto para obras públicas. Los vecinos de las dieciséis secciones en que se divide la ciudad proponen los proyectos, y representantes de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales elegidos por sus vecinos, deciden qué proyectos se deben ejecutar. El sistema tiene las virtudes de evitar la corrupción y mal manejo de los fondos, mejorar la gestión de asuntos concretos en el terreno e incrementar la democracia participativa. Entre 1995 y 1998 se alcanzaron diversos logros como consecuencia del presupuesto participativo, entre los cuales se mencionan: el aumento de la cobertura del alcantarillado, que pasó del 46% al 85%; la instalación del servicio de acueducto a 65.000 viviendas; la pavimentación anual de 20-30 Km. de vías en los barrios más pobres; la duplicación del incremento de la matrícula escolar; el mejoramiento del sistema de transporte, y la provisión de múltiples soluciones de vivienda para los más pobres.

En el año 1998 "solamente" 16.500 personas participaron en las reuniones que tuvieron lugar entre marzo y julio para decidir sobre el presupuesto. Además, en una encuesta pública el 85% de los ciudadanos señalaron su satisfacción con el sistema.

Fuentes: Cassen, 1998; UNESCO, 1998.

Bogotá, Colombia: La consulta popular y las restricciones de la circulación de automóviles

En las elecciones para alcalde celebradas en Bogotá en octubre del año 2000, tomaron parte en una consulta popular, al responder a dos preguntas sobre el medio ambiente. Las preguntas fueron las siguientes:

¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de un día sin carro en febrero de cada año?

¿Está usted de acuerdo con la implantación de seis horas diarias de prohibición de la circulación de automóviles en las horas pico, a todos los vehículos de uso privado, a partir del año 2015?

Las dos preguntas fueron contestadas de manera afirmativa por la mayoría de los consultados. La primera de las estrategias tiene un profundo significado educativo, que se adiciona a otras medidas para disminuir el tránsito de automóviles entre las cuales se menciona el estímulo del uso de la bicicleta, para cuyo tránsito se ha dotado a la ciudad de 150 Km. de ciclo vías en los dos últimos años.

La segunda de las estrategias implica la erradicación del uso del automóvil privado en las horas pico de circulación (6:30 am a 9:30 am; 5:00 pm a 8:00 pm) que exige a la ciudad finalizar la construcción de su sistema de transporte masivo, Transmilenio, en los próximos quince años.

Fuentes: Rodríguez-B., 2000.

Participación en procesos de toma de decisiones administrativas

Entre los mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión administrativa sobresalen las audiencias públicas integradas a las evaluaciones de impacto ambiental, la adjudicación de licencias ambientales y el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento de recursos naturales renovables. El origen de la convocatoria a las audiencias varía de país a país, y pueden hacerla las autoridades públicas, los ciudadanos o ambos.

Los pueblos indígenas que tienen derechos de propiedad o usufructo de los territorios que han ocupado tradicionalmente, adquieren un conjunto de obligaciones sobre la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, como se prevé en las legislaciones de Brasil, Colombia, Panamá, México y Perú.

Una nueva forma de participación ciudadana es la delegación en las organizaciones no gubernamentales de responsabilidades para el desarrollo de actividades referentes a la protección ambiental, que antes se consideraban de exclusiva competencia gubernamental. Sobresale el establecimiento de incentivos o de fórmulas administrativas para que las ONG administren total o parcialmente parques nacionales o dirijan sus esfuerzos a la creación de áreas protegidas privadas. Además, el número de áreas protegidas ha venido en aumento en la mayor parte de países, mencionándose aquí los casos de Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia y México (PRB, 1998; de Alba, 2000; Espinoza, 2000; Rodríguez-B., 2000).

Las organizaciones de la sociedad civil en la administración de áreas protegidas

Bolivia: El Parque Nacional Noel Kempf y la Reserva Tarija

La Fundación de Amigos de la Naturaleza Noel Kempf (FAN), mediante un convenio con el Gobierno de Bolivia, administra a largo plazo el Parque Nacional Noel Kempf Mercado con una extensión de 1,6 millones de hectáreas. A su vez, la organización Protección del Medio Ambiente Tarija (PROMETA) administra hasta el 2,007 la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía con una área de 246.000 hectáreas.

Jamaica: Parque Nacional Blue y John Crow Mountains

En el año 2000 se firmó un acuerdo tripartita entre la NRCA (hoy NEPA), el Fideicomiso de Jamaica para la Conservación y el Desarrollo (una organización no gubernamental) y el Servicio de Bosques del Gobierno con el de manejar en forma compartida el parque nacional Blue y John Crow Mountains, una área protegida creada en 1993. Estas tres entidades deberán trabajar con los comités locales de consejo para el manejo de las tres zonas en la cuales se encuentra dividida esta área protegida. Los comités se enmarcan dentro de la política del Sistema Nacional de Parques de Jamaica de incorporar a las comunidades en su gestión. Los comités se reúnen regularmente para discutir los temas que afectan al parque y participan con otros miembros de la comunidad en actividades y proyectos que aseguran su conservación y mejoramiento, de común acuerdo con la administración.

Paraguay: La Reserva Natural del Bosque de Mbaracayú

En 1991 la Fundación Moisés Bertoni (FMB), creó la Fundación Mbaracayú, cuyo objetivo es el proteger, manejar y conservar la Reserva Natural del Bosque de Mbaracayú, en virtud del convenio suscrito entre el Gobierno paraguayo, el Sistema de las Naciones Unidas, The Nature Conservancy y la FMB, ratificado por Ley 112 de 1991. La Fundación Mbaracayú (FM) es la dueña de las tierras (64.405,7 hectáreas) de la Reserva que constituye uno de los últimos remanentes de bosque atlántico interior. Es el único proyecto de conservación de Paraguay que cuenta con un plan de trabajo con las comunidades establecidas en su área de amortiguamiento. Ha sido una de las áreas protegidas mejor manejadas del país y hoy se cuenta con un amplio conocimiento de su diversidad biológica.

Fuentes: MDSB, 1997 (Bolivia); Smith, 2000 (Jamaica); Fundación Bertoni, 2001 (Paraguay).

Participación de la ciudadanía en la administración de justicia

Una de las tendencias más relevantes que se observan en la región es el establecimiento y puesta en marcha de instrumentos jurídicos que pueden ser utilizados por el ciudadano o por organizaciones de la sociedad civil en la defensa del medio ambiente (Martínez, 2000).

En Brasil, por ejemplo, la acción pública en materia ambiental ha sido significativa en las últimas dos décadas. La Ley 6.938 de 1981 atribuyó al Ministerio Público de la Unión y a los estados la legitimidad para defender los intereses difusos derivados de daños al ambiente. A su vez, la Ley 7.347 de 1985, que trata de la acción civil pública, amplió esa legitimidad al concederla adicionalmente a los municipios, autarquías, empresas públicas, fundaciones, sociedades de economía mixta o asociaciones y la extendió a la defensa de los derechos de los consumidores y los bienes de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico. En 1988 esta acción pública fue consagrada en la Constitución. Este fue un paso muy relevante en la

historia de la defensa judicial del ambiente en Brasil, uno de los países de América Latina y el Caribe más avanzados en la materia.

Se considera que el éxito que ha tenido el Ministerio Público al intentar la acción civil se debe a "las garantías establecidas en su favor en la Constitución Federal ya que sus funcionarios gozan de prerrogativas como la inamovilidad y la irrectubilidad de sueldos" (Martínez, 2000). Según se ha afirmado "este instrumento legal, tal vez sea el más avanzado instrumento jurídico para tratar los problemas ambientales existentes en Brasil" (Martínez, 2000).

El estado de Río de Janeiro suministra una ilustración sobre el uso de la acción civil pública: de un total de 290 acciones judiciales presentadas en el período 1995-99, la mayor parte (51%) fueron presentadas directamente por los ciudadanos (asociaciones, moradores, entidades ecológicas, grupos de moradores y personas). A su vez, el Ministerio Público, responsable de la presentación del 26,2% de los casos, ha funcionado como un foro de apoyo al ciudadano que acepta las denuncias de la población, transformándolas en procesos judiciales. En lo que se refiere al gobierno federal o estadual, el 1,4% de las acciones han sido presentadas por el Ejecutivo y el 21% por otros organismos ambientales gubernamentales. De las 290 acciones el 61% corresponden a la capital del Estado y el 39% al interior.

Las acciones interpuestas por la ciudadanía que resuelven las cortes y los tribunales, no sólo están sirviendo para forzar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las autoridades gubernamentales y del sector privado, sino que también están motivando la generación de nueva legislación ambiental a través de las sentencias proferidas. Así lo ilustran los casos de Brasil, Chile y Colombia en donde esos organismos de justicia han ido adquiriendo paulatinamente una mayor sensibilidad ambiental. En Brasil, la acción civil pública es considerada como el instrumento jurídico más avanzado para tratar los problemas ambientales (Martínez, 2000). En Chile, la Constitución prevé el recurso de protección como el principal instrumento para la protección del ambiente y ha servido para garantizar en buena medida los derechos fundamentales de las personas en esta materia; asimismo, la acción de reparación ha permitido a las personas naturales, así como a las jurídicas y a los municipios y al Estado, obtener la restauración, hasta donde ha sido posible, de daños a valiosos recursos ambientales del país. En Colombia, las acciones de tutela se han convertido en un poderoso instrumento de defensa del ambiente por parte de los ciudadanos. En los países mencionados muchos de los fallos proferidos por las cortes han marcado un hito en la interpretación jurídica ambiental y se han convertido en una fuente importante del derecho ambiental.

Al hacer mención del papel que están cumpliendo las cortes y tribunales en estos tres países como consecuencia de la participación ciudadana, se debe subrayar que éste no es un hecho generalizado en la región y que incluso en aquellas naciones señaladas como las más avanzadas falta mucho para llegar a consolidar los instrumentos previstos. Pero, al mismo tiempo, se ha querido identificar los enormes potenciales que ellos tienen para la protección ambiental.

La reparación ambiental también ha adquirido relevancia en la región. En Chile, de acuerdo al artículo 53 de la Ley 19300, una vez producido el daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obstaculiza el ejercicio de la acción indemnizatoria por el directamente afectado. Este instrumento legal tiene por objeto reparar el medio ambiente dañado a una calidad similar a la que tenía antes de aquel. Son titulares de la acción ambiental o

reparación, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas perjudicadas, las municipalidades, y el Estado por intermedio del Consejo de Defensa del Estado (CDE).

Colombia: La acción de tutela

Mediante la acción de tutela, consagrada en la Constitución de 1991, toda persona puede reclamar ante los jueces, por sí misma o por medio de representantes, la protección inmediata de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados por autoridad pública o por particulares encargados de prestar un servicio público, o cuya conducta afecte grave y directamente un interés colectivo (como el ambiente), o respecto de quien el solicitante se encuentre en situación de indefensión o subordinación. Con esta acción el ciudadano puede acceder a la justicia por sí mismo y de manera expedita (el juez tiene un plazo máximo de 10 días para resolverla). En Colombia el derecho a un medio ambiente sano es un derecho colectivo para cuya defensa se prevé la acción popular. Sin embargo, la Corte Constitucional dictaminó que para su protección se puede también hacer uso de la acción de tutela cuando exista conectividad con los derechos fundamentales.

Se estima que durante los primeros cinco años de existencia de este instrumento, se presentaron 3.200 tutelas en el tema ambiental que corresponde al 4,3% del total. En un estudio adelantado para el período 1991-1997, a partir del examen de una muestra representativa de tutelas, se observa lo siguiente (Jaramillo, 1998):

- Las personas naturales actuaron mayoritariamente como accionantes (62,3%). Las personas jurídicas le siguieron en orden de importancia (14%) mientras que el Ministerio Público actuó muy poco (2,5%).
- Los problemas ambientales invocados por los demandantes, entre 1992 y 1997, están mayoritariamente relacionados con la situación ambiental urbana ambiente sano, saneamiento básico, contaminación del aire y de las aguas y registran un 57,4%. Un grupo medio está conformado, entre otros, por contaminación acústica, permisos y licencias ambientales, obras públicas, explotación minera-, obteniéndose un porcentaje acumulado de 33,6% Un grupo de problemas menos frecuentes son: tierra, suelo y subsuelo, flora y fauna, paisaje y recursos biológicos marinos, para un total acumulado de 8,5%.
- Del total de tutelas de la muestra, el 37% fueron falladas positivamente. A través de los fallos se han suspendido obras de infraestructura que han generado impactos ambientales, hasta tanto se realicen los correctivos necesarios; ordenado a las autoridades públicas la adopción de medidas para evitar perjuicios al ambiente; impuesto a las autoridades ambientales la obligación de realizar planes de manejo para zonas determinadas; garantizado la participación de la comunidad en las decisiones que afecten el ambiente; resuelto conflictos territoriales y de aprovechamiento de recursos naturales por parte de grupos étnicos, etc.

La experiencia alcanzada en Chile ha sido muy positiva. Entre sus resultados se subrayan las tareas de reposición de restos arqueológicos, de prospección para el dragado de cromo en los ríos, de relocalización de antenas de teléfonos móviles situadas en áreas protegidas, de descontaminación de suelos impregnados de hidrocarburos y, en general, de una serie de medidas de mitigación en los diversos ecosistemas (lagos, bosques, parques nacionales).

Entre los desafíos que se deberán enfrentar en el futuro en el caso de Chile se destaca "el desarrollo de una adecuada metodología de valoración de daños ambientales de manera que sea aceptada por los Tribunales de Justicia. La experiencia de las altas indemnizaciones pagadas por la prohibición de corte de araucarias, aconseja desarrollar mecanismos objetivos de valoración económica de estas especies. Junto con esto, se requiere mayor dinamismo en las agencias estatales con compe-

tencias ambientales para requerir al CDE, como titular de la acción, que inicie los procesos que tiendan al restablecimiento de los ecosistemas afectados” (Espinoza, 2000). El CDE adelantó, entre 1998 y el año 2000, 72 juicios de los cuales el 35% se refirieron a las aguas, el 19% a los bosques, el 17% a los suelos, el 15% al patrimonio cultural y 14% a otros temas.

La participación voluntaria

Crecientemente se utilizan mecanismos y oportunidades de participación de naturaleza voluntaria que juegan un papel significativo para alcanzar los objetivos de protección ambiental y resolver los conflictos que surgen frente al uso de los recursos naturales. Algunos de los mecanismos de participación referidos en las secciones anteriores no se encuentran consagrados en las legislaciones nacionales o subnacionales de muchos países, pero se suelen utilizar como producto de la tradición y la costumbre, o como consecuencia de la voluntad de quien toma la decisión de ceder parte de su poder discrecional en favor de las partes interesadas, o como fruto de la aceptación voluntaria de los regulados de poner en marcha un instrumento de gestión no previsto en la legislación o de alcanzar una meta ambiental más allá de lo que la ley les exige.

La participación voluntaria se da, en particular, en los campos de la información, la formulación de políticas y normas, los procesos de toma de decisiones administrativas y la administración de áreas de especial valor ecológico. Es una tendencia que demuestra que la participación no solamente está ligada al cumplimiento de exigencias legales, sino que tiene mucho que ver con la prioridad que una sociedad le asigna a la vida en democracia.

Las agencias ambientales principales a nivel nacional y local cuentan con publicaciones periódicas y algunas disponen de una página Web, en las cuales ponen a disposición del público no sólo la información que la ley obliga sino también aquellas que facilitan la interacción de los ciudadanos con las autoridades o les permiten participar más activamente en asuntos que los afectan. A pesar del limitado acceso aún existente a Internet por parte de diferentes grupos de la población, aquel se está convirtiendo en un poderoso instrumento para la información y la interacción pública en materia ambiental.

Las denominadas líneas verdes son uno de los mecanismos que más se utiliza para ofrecer información a los ciudadanos sobre diversos temas y como medio para que éstos presenten sus reclamos y quejas ante las autoridades competentes. En algunos casos se han establecido como iniciativa de organizaciones no gubernamentales con el apoyo de las agencias públicas como lo ilustra la Línea Verde del Uruguay.

Chile: Participación ciudadana anticipada en EIA

Esta es una nueva oportunidad de participación promovida por la autoridad, aun cuando ello no está definido en la ley. Consiste en realizar consultas a los afectados antes que los proyectos se presenten formalmente a la autoridad para su revisión respecto a la evaluación del impacto ambiental. El objetivo de la participación ciudadana anticipada es que las empresas o proponentes de proyectos o actividades, voluntariamente incorporen las demandas e inquietudes de la comunidad antes de presentar formalmente su estudio de impacto ambiental. Idealmente debe incluirse a partir de la etapa de diseño del proyecto, pero también es posible realizarlo durante la elaboración de la evaluación del impacto ambiental.

Una de las ventajas de la participación ciudadana anticipada destaca el evitar conflictos ambientales, los cuales involucran grandes gastos para el proponente, y facilitar el proceso de revisión por parte de la autoridad donde, además, existe un período de 60 días para recibir observaciones de la comunidad. A la fecha casi todos los grandes proyectos están ejecutando participación anticipada. Algunos de los primeros casos en los cuales se ha realizado un proceso de participación ciudadana anticipada, se sintetizan a continuación:

Chile: Casos de procesos de participación ciudadana

TRIPESCA: Proyecto realizado a fines de 1997 en Corral. Se pretendía instalar una planta de elaboración de harina de pescado, por lo cual se capacitó a la comunidad de Corral en la evaluación del impacto ambiental y en los alcances de la ley. Se prepararon a las organizaciones para que realizaran observaciones sobre el proyecto, las que posteriormente serían incorporadas por la empresa en el estudio de impacto ambiental que se presentó al Consejo Regional de Medio Ambiente (COREMA) de la X región. Una vez que el proyecto ingresó al sistema, fue posible desarrollar un proceso de participación continuo, con un mayor conocimiento entre las partes por cuanto la comunidad ya había hecho sus observaciones y conocía claramente el proyecto. La etapa del proyecto terminó con el diseño de seguimiento participativo, mediante el cual la comunidad de Corral podrá informarse respecto del cumplimiento de la resolución de calificación ambiental de dicho proyecto.

Ampliación del Puerto de Lirquen, VIII región. El proyecto de ampliación del Puerto Lirquén, inserto en el área urbana de la comuna de Penco, consistió en la construcción de un segundo muelle en el mar (que en la actualidad ya está funcionando plenamente), y la ampliación de la cancha La Tosca. Este proyecto se presentó al sistema de EIA en enero de 1995 y fue autorizado en marzo de 1996. Como parte del proceso de evaluación ambiental, se realizaron múltiples reuniones previas de negociación y cabildos ambientales entre la empresa y los afectados. Además se incluyó la participación formal definida por CONAMA. Como parte de la obligación de hacer consultas se avisó a la comunidad, se identificaron los líderes sociales en el área del proyecto, se informaron y capacitaron dichos líderes, se realizaron reuniones generales con la comunidad y se registraron las observaciones surgidas desde las Juntas de Vecinos y particulares.

Uruguay: Línea Verde

Línea Verde es un servicio de información, asesoramiento y documentación sobre temas ambientales. Su finalidad es promover la participación ciudadana en la resolución de los problemas ambientales, planteando alternativas de acción ante los conflictos ambientales. Esta línea funciona a través de un número telefónico y atiende llamadas de consultas o denuncias sobre situaciones ambientales, o ante pedidos de información temática orientando al interesado o brindándole información disponible en el banco de datos.

El servicio no produce información original, sino que recolecta, organiza y hace accesible un cúmulo de información secundaria. La Línea Verde no realiza la denuncia, sino que orienta sobre el trámite a realizar y los procedimientos que pueden seguirse en relación con los temas. La Línea Verde registra y sistematiza las llamadas para conocimiento de los ciudadanos en general y de las autoridades en particular. Los temas de las llamadas están relacionados con:

- Cursos, becas, seminarios.
- Temas de interés (¿Qué campañas de reciclaje hay? ¿Hay raticidas ecológicos?, ¿Se puede clasificar la basura? , etc.).
- Consultas (¿Hay una fecha para podar árboles? ¿Cuál es el trámite para pedir alumbrado?, ¿Qué se puede hacer con el plástico? etc.)
- Denuncias (basurales, animales muertos en la vía pública, saneamiento, etc.). La Línea Verde no busca realizar denuncias, sino que orienta sobre el trámite a realizar, a quién dirigirse, cómo seguir el expediente, etc.

En enero de 1999, los usuarios se comunicaron con este servicio en relación con los siguientes temas: residuos (33%); información (20%); áreas verdes (11%); saneamiento (8%); otros (8%); contaminación aérea industrial (6%); ratas (5%); alumbrado (4%); contaminación acústica (3%); y alimentos (2%). Del número total de llamadas recibidas durante 1999, el 95% corresponden a la ciudad de Montevideo y el 5% restante a otros departamentos.

El proyecto se inició en 1996 y se realiza en el marco del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR). Ha contado con apoyo de la Fundación Doen de Holanda conjuntamente con la firma Bull que permitió la implementación del servicio y el funcionamiento durante los primeros 18 meses. Posteriormente funcionó con recursos propios de CIEDUR, y desde marzo de 1999 recibe un apoyo básico de la Intendencia Municipal de Montevideo.

El funcionamiento de la línea ante una llamada es abrir una ficha de consulta o denuncia, luego se busca la información en la base de datos, tratando de responder en el momento. En caso de no contar con la información correspondiente, se piden los antecedentes de la persona y se le llama posteriormente.

La participación y la resolución de conflictos ambientales

Muchos de los mecanismos de participación de origen legal y de origen voluntario se utilizan crecientemente en la resolución de conflictos. Las diversas visiones sobre la relación entre la sociedad y el medio ambiente existente entre los grupos de la población, así como sobre las consecuencias que para su estado pueden acarrear sus actividades, se ubica como uno de los mayores generadores de los denominados conflictos ambientales. Precisamente, la participación de los ciudadanos, o de los representantes de las organizaciones en que se articulan, en forma ordenada y oportuna de manera que se puedan considerar los diversos enfoques, intereses y opiniones, constituye un instrumento poderoso para la prevención y resolución de conflictos ambientales originados por acciones emprendidas en un determinado territorio.

Sin embargo, es necesario reconocer algunas situaciones en relación con el tema de la resolución de conflictos: con frecuencia no se incentiva la participación ante el temor de generar choques de intereses; en los países existe escasa experiencia respecto a la resolución y el manejo de los conflictos y con frecuencia se les percibe más como un problema que como una oportunidad; no existe experiencia ni capacidades suficientes para usar los instrumentos de gestión, razón por la cual los conflictos suelen surgir como resultado de la mala aplicación o entendimiento de sus alcances; y no se usan adecuadamente los espacios formales y no formales de participación debido a diversas razones que se examinarán posteriormente.

Chile: Celulosa ITATA, un caso de resolución de conflictos

A todos —incluso a sus integrantes— sorprendió el acuerdo unánime del Consejo Consultivo Nacional de CONAMA en torno al proyecto Celulosa Itata. Efectivamente durante los ocho meses de discusión, revisión de documentos, entrevistas con los actores clave, visitas a terreno y realización de un panel de expertos, las posiciones parecían irreconciliables.

Por un lado, los grupos ciudadanos planteaban que un mega proyecto de fabricación de celulosa era incompatible con otros tipos de desarrollo, que el impacto ambiental y social de la actividad forestal, en general y de la fabricación de celulosa, en particular, tendría un efecto devastador en los sistemas de vida locales así como en el ambiente físico. La leyenda negra de las plantas de celulosa tiene un fuerte olor a repollo cocido y una inevitable contaminación de las aguas con dioxina, el elemento más letal que se conoce en la naturaleza. Por consiguiente, la planta debía ser rechazada.

Por su parte, los representantes del sector empresarial se esforzaron por demostrar que la planta de celulosa Itata representaba un avance tecnológico, que se hacía cargo de los impactos tradicionales en el medio físico y cumplía con la normativa ambiental vigente. Por eso, la planta debía ser aprobada. El desenlace consensuado fue posible a partir de que todos los integrantes del Consejo fueron capaces de reconocer lo que había de verdadero en las posiciones contrarias. Así, los representantes ciudadanos asumieron que efectivamente estaban ante una tecnología distinta, que se hacía cargo de los tradicionales impactos ambientales de las plantas de celulosa, y que sí debía extremarse el monitoreo de sus emisiones líquidas y atmosféricas.

Por su parte, los representantes empresariales aceptaron que en una gestión ambiental moderna no basta cumplir con la ley. Es así como declararon que el proyecto era "inviable", a menos que él se instalara como un buen vecino en la comunidad.

En síntesis, ambas posiciones evolucionaron y se enriquecieron a partir de una posición de apertura que permitió reconocer la legitimidad de la visión del otro.

Una reciente evaluación realizada por la Universidad de Berkeley constató que, en torno a la industria de la celulosa, los movimientos sociales cumplieron un rol fundamental en la caracterización del cloro como un causante de daños serios a la salud, la sensibilización de la opinión pública, la motivación de una respuesta gubernamental por la vía de generar estándares más estrictos y la innovación tecnológica. Todo ello posibilitó la eliminación definitiva del cloro elemental en la producción de celulosa.

De aquí que el acuerdo del Consejo Consultivo Nacional de la CONAMA representó para el movimiento ciudadano de nuestro país un triple avance:

- Lograr el uso de tecnologías más limpias.
- Establecer el principio del "buen vecino" como parte de la responsabilidad social de las empresas.
- Regionalizar la decisión final a través de una Mesa de Diálogo, integrada por el Intendente de la 8ª Región, representantes de la empresa y de la comunidad.

Fuente: Editorial de la Revista de Casa de La Paz, 2001.

Simultáneamente al uso de los mecanismos de participación legalmente instituidos, también se utilizan instancias y oportunidades de participación no formal como estrategias para prever o detener la espiral del conflicto. En estas dos direcciones se registran diversos avances. Así por ejemplo, el Boletín de la Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos Socioambientales sirve de foro para conectar a las personas y organizaciones interesadas en el tema del manejo colaborativo de conflictos ambientales, (Red de Manejo de Conflictos Socioambientales, 1999).

Combinación de mecanismos de participación

Uno o más mecanismos de participación ciudadana, de origen legal o voluntario, se combinan frecuentemente en el proceso de adopción de decisiones ambientales. Se examinan aquí, a título de ilustración, los casos de la participación en las evaluaciones de impacto ambiental y las normas ambientales.

Durante los primeros años de su diseño e implementación, los estudios de impacto ambiental se hacían predominantemente en los confines de las autoridades ambientales con una nula o muy insignificante participación de la sociedad civil u otros sectores productivos afectados. Paulatinamente se han incorporado en ellos diversos mecanismos de participación en sus diferentes fases, como una respuesta a las demandas de la ciudadanía por participar en los asuntos que los afectan, y como una estrategia dirigida a hacer el proceso más eficiente y eficaz y favorecer condiciones que disminuyan los conflictos inherentes a su aplicación. Todo ello, otorga una mayor transparencia y legitimidad a los procesos decisorios.

En las evaluaciones de impacto ambiental se han introducido instancias de participación ciudadana que permitan canalizar un diálogo amplio entre la sociedad civil, las instancias decisorias y los proponentes de los proyectos o actividades, de tal manera que se eviten los efectos negativos sobre el entorno y los conflictos ambientales. Se ha recalcado explícitamente la necesidad de generar información y acuerdos y de difundir antecedentes durante todo el proceso de evaluación de impacto ambiental. El cumplimiento por parte de los participantes contribuye a la confiabilidad de los resultados, a la viabilidad de las decisiones ambientales que se van tomando y a la transparencia del proceso.

Los distintos gobiernos han ido creando espacios de participación destinados a involucrar a la ciudadanía en la evaluación ambiental de proyectos, planes, programas y políticas. Entre ellos se reconocen:

- Instancias de consulta en las evaluaciones preliminares para definir la cobertura y alcances de los estudios.
- Solicitud de planes de participación durante la elaboración de estudios ambientales.
- Difusión de los estudios por medios de comunicación.
- Instancias formales de exposición de los estudios principalmente en audiencias y cabildos.
- Períodos formales donde la comunidad puede plantear observaciones al trabajo realizado.

La fijación de normas primarias y secundarias de calidad ambiental, a similitud de los EIA, ha ido dejando de ser un asunto de la exclusiva discreción de las agencias ambientales, para convertirse paulatinamente en un proceso que incorpora la participación de diversos sectores de la sociedad.

Entre los mecanismos de participación que se están utilizando encontramos: a) instancias consultivas asesoras; b) períodos de consulta para observaciones; c) mecanismos para resolver conflictos; d) consulta para la preparación y difusión de programas de estandarización; e) información respecto a las implicaciones del proceso; y f) creación de expedientes públicos.

Chile: Participación ciudadana en el procedimiento para la elaboración de normas de calidad y de emisión

En Chile el procedimiento a seguir para el establecimiento de normas de calidad ambiental y de emisión confiere explícitamente algunos momentos de información a la comunidad y de recepción de observaciones durante las etapas que transcurrirán para dictar las normas de calidad ambiental y de emisión. Las etapas son:

Comités operativos y consultivos. Los comités operativos para dictar las normas, nombrados por el Director de CONAMA, están compuesto por representantes de los ministerios, servicios y demás organismos competentes, según el tipo de norma. Los comités consultivos con participación de personas naturales y jurídicas ajenas a la administración del Estado, son instancias que actúan como asesoras a nivel nacional y regional del Consejo Directivo.

Expediente público. La tramitación del proceso de dictar las normas da origen a un expediente público, que contiene las resoluciones, las consultas evacuadas, las observaciones que se formulen, y todos los datos y documentos relativos a la expedición de las normas.

Publicación de programa de dictado de normas. Una síntesis del programa anual priorizado de dictado de normas de calidad ambiental y de emisiones se publica en el Diario Oficial, una vez aprobado por el Consejo Directivo. Además, la iniciación del proceso de apertura del proceso de elaboración del anteproyecto de la norma específica (con una duración de 150 días) se publica en el Diario Oficial y además en un diario de circulación nacional.

Consulta a organismos competentes públicos y privados. El anteproyecto es aprobado mediante resolución del director de CONAMA y sometido a consulta al consejo consultivo Nacional y si corresponde, a los consejos consultivos regionales para que, en un plazo de 60 días emitan su opinión. La resolución de aprobación del anteproyecto se publica, en extracto, en el Diario Oficial y un diario de circulación nacional.

Análisis de observaciones producto de la consulta. Pasado el plazo de formulación de observaciones, el director de CONAMA tiene 45 días para presentar al Consejo Directivo el proyecto definitivo de norma, el que debe considerar las observaciones formuladas y el resultado de los estudios realizados. Una vez aprobado por el Consejo Directivo, el proyecto definitivo es sometido al presidente de la República para su decisión.

Petición ciudadana de revisión de normas vigentes. El reglamento señala que las normas serán revisadas como mínimo cada cinco años. Sin embargo, este plazo podrá adelantarse a petición de cualquier ministerio competente. Cualquier persona podrá solicitar al director de CONAMA, con fundamentos científicos, económicos u otros de general reconocimiento, adelantar el proceso de revisión de una norma.

El reclamo. Los decretos que establezcan normas primarias y secundarias de calidad ambiental, y de emisión, son reclamables ante el juez de letras competente, por cualquier persona que considere que no se ajustan a la LBGMA y a la cual le causen perjuicio.

Fuente: Espinoza et al., 1998.

Las limitaciones a la participación en la región

La puesta en marcha de muchos de los mecanismos de participación, tanto los establecidos en la legislación como los de naturaleza voluntaria, se ha visto con frecuencia enfrentada a la falta de suficiente educación y experiencia para la utilización de esos mecanismos por parte de quienes tienen derecho a ellos o están en la

obligación de garantizar su funcionamiento. Esta falla se podría sintetizar señalando que no existe suficiente cultura para la participación.

A lo anterior se une la resistencia de muchos funcionarios públicos a perder su tradicional discrecionalidad, así como la resistencia de diferentes grupos sociales que han tenido un acceso privilegiado a los procesos de decisión pública o que han estado acostumbrados a desarrollar sus actividades privadas sin tener que dar cuenta pública de sus efectos para el medio ambiente. Un hecho que con frecuencia ha distorsionado la implementación de los mecanismos de participación ha sido la tendencia de muchos administradores públicos y privados a utilizarlos como medio para buscar el aval por parte de la población de decisiones previamente tomadas, un hecho que es la negación misma de la democracia participativa y que se constituye en un obstáculo para su plena realización.

Frente a los avances que se registran en materia de participación en la región es necesario entender que su profundización encuentra diversas limitaciones en el campo político que trascienden al ámbito de la gestión ambiental. Entre ellos se identifican situaciones tales como: las características propias de la nueva ola de la democracia que incluye el establecimiento de algunos gobiernos de talante autoritario; las limitaciones existentes en países en donde aún rondan la memoria y los legados de dictaduras relativamente recientes; las limitaciones en aquellos países o territorios signados por enfrentamientos armados; y las limitaciones donde existen conflictos no resueltos con grupos sociales relevantes (el caso de las minorías étnicas).

En últimas, el mayor obstáculo a la participación de la población en el campo ambiental, y en general en las decisiones que afectan su nivel de vida, lo constituye la falta de oportunidades que encuentran muchos grupos de la población para lograr el acceso a los recursos naturales y a otros bienes y servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas. La persistencia de la pobreza, muchas veces de la miseria, en amplios grupos de la sociedad y la inequidad, son las consecuencias de esta situación. Amplios grupos de la población se encuentran sin acceso a la educación (y si lo tienen reciben, con frecuencia, una de baja calidad), sin acceso al trabajo (y si lo tienen, seguramente se encuentran en situación de subempleo), y sin acceso a los servicios de salud. En la introducción a este capítulo se señaló el problema y las consecuencias de la falta de acceso a los recursos naturales renovables.

O en otras palabras, la región se caracteriza por el bajo grado de oportunidades sociales entendiendo como tales los arreglos que una sociedad hace con el fin de influir en la libertad sustantiva del individuo para vivir mejor, entre los cuales la educación y la salud son las dos dimensiones fundamentales. Pero como ha señalado Amartya Sen, (1999) formulador de esta última concepción, "estas facilidades son importantes no solamente para la conducción de las vidas privadas (tales como tener una vida saludable y evitar la morbilidad previsible y la mortalidad prematura), sino también para la más efectiva participación en las actividades económicas y políticas".

Es decir, la democratización política —y con ella la participación en la gestión ambiental— encuentra sus mayores límites en la carencia de una democracia económica cuyos síntomas se dan en algunos de los fenómenos antes mencionados. Las anteriores limitaciones no deben entenderse como inamovibles o insuperables. La participación misma es una de las formas ingenidas por las sociedades para remover

esas limitaciones, aunque parezca paradójico. Por eso se señala hoy la importancia crítica del empoderamiento de la población para hacer a las sociedades más democráticas política y económicamente, un fenómeno cuya fuerza principal se gesta al interior mismo de la sociedad civil, pero que también puede ser estimulado desde el exterior.

Tendencias principales en los procesos participativos

En América Latina y el Caribe son múltiples las experiencias positivas de participación. Las buenas prácticas que emanan de esas experiencias tienen grandes potencialidades de generalización en un mismo país o de adaptación de uno a otro país en la región. La profusión de diversos órganos colectivos de carácter decisorio o consultivo en materia de política ambiental, con participación de representantes de la sociedad civil y el sector productivo, se podría entender como una señal de la relevancia que tienen para los representados. Incluye desde las juntas provinciales o municipales de medio ambiente, hasta los consejos nacionales de desarrollo sostenible, o los consejos nacionales ambientales, pasando por aquellos órganos de carácter especializado como son las comisiones nacionales de biodiversidad o de áreas protegidas, o los comités técnicos para establecer o recomendar regulaciones y estándares. En todos los países de la región se encuentran ilustraciones de estos mecanismos en funcionamiento con muy diversos resultados.

A otro nivel, se identifican promisorias experiencias de procesos de participación de organizaciones de la sociedad civil y del sector productivo en la formulación de las políticas y planes de acción ambiental a nivel nacional, provincial y local, o en la definición de proyectos ambientales puntuales a través de sistemas de consulta o concertación. Se cuentan también múltiples programas voluntarios de acción ambiental, acordados entre el gobierno y sectores específicos de la producción, que incorporan en su formulación a las comunidades directamente afectadas por las actividades productivas e incluyen el desarrollo de metas ambientales por encima de lo que la ley exige. Es interesante recalcar que algunos de esos mecanismos no tienen base legal y que surgen como expresiones de buena voluntad de diversos grupos de la sociedad.

Algunos de los mecanismos de participación mencionados han servido muchas veces de escenario para la resolución de conflictos específicos o para la búsqueda de consensos en relación con la definición de políticas y regulaciones sobre temas acerca de los cuales se presentan amplias divergencias entre múltiples grupos de interés. Además, se comienzan a utilizar mecanismos participativos ad-hoc para la resolución de conflictos particulares, un campo en el cual no se tiene mucha experiencia en la región, puesto que existe más bien la tradición de acudir a la vía administrativa o judicial, que en muchos casos resulta dispendiosa y costosa frente a aquel tipo de alternativa.

Entre los mecanismos de participación se cuentan los instrumentos jurídicos, que le permiten a un ciudadano o a un grupo de ciudadanos defender en forma directa y expedita el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, como: las acciones de amparo, civiles y colectivas. No son muchos los países que han avanzado en esta dirección pero la experiencia de los pocos en los cuales se ha acumulado conocimiento en este campo, indica que presenta un enorme potencial. Entre las lecciones ganadas se mencionan: a) el imperativo de consagrar este tipo de instrumento de defensa del medio ambiente en provisiones jurídicas de alta jerarquía; b) la necesidad de capacitar a los jueces a diferentes niveles, que incluye las altas cortes, co-

mo requisito para su funcionamiento; y c) la necesidad de concientizar a los ciudadanos sobre su existencia, así como de facilitar su uso a través de métodos expeditos, y el establecimiento de programas de capacitación y asistencia legal a los ciudadanos.

Si bien se han abierto nuevos espacios de participación de la sociedad civil y del sector privado en la gestión ambiental, con frecuencia consagrados en la ley, se está lejos de su plena utilización. Existen oportunidades para superar esta situación en particular a través de procesos educativos e informativos dirigidos tanto a los ciudadanos como los funcionarios, que muchas veces los desconocen, o no tienen la formación adecuada para hacer uso de ellos. Sin embargo, se reconoce que a la implementación de estos mecanismos se oponen las diversas debilidades que aún caracterizan a las democracias de la región.