

La participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales

*MSc. Lilliana Arrieta-Quesada**

La figura de la participación ciudadana no es nueva, la encontramos bajo la denominación de espacio público en Aristóteles y Hobbes.

El espacio público fue considerado siempre como un elemento necesario para preservar la polis, el colectivo.

Al inicio de la historia moderna se estimaba necesario incorporar el parecer de los propietarios en la toma de decisiones, posición que respondía a una franca minoría y que vino a acrecentar los privilegios de unos cuantos (los comunes y los brahmanes, por ejemplo). Estos espacios no fueron reconocidos como una garantía para el cumplimiento del interés colectivo. Posteriormente las estructuras públicas se ven impactadas por el mercado y nuevamente se abren espacios de participación y consulta, en esta ocasión para las fuerzas productivas. Se van consolidando así sectores que asumen la representación del colectivo y paralelamente reduciendo las funciones del Estado.

Estos sectores propietarios y productores garantizaron la consideración de sus intereses por parte del Estado, infiltrando las instancias del poder formal, típico caso en nuestro país, el de los candidatos presidenciales que representaban a los cafetaleros. Sin embargo, resultó evidente que sus intereses no siempre coincidían con los de bienestar social del resto de la sociedad, no representada

en ninguno de estos dos sectores.

Es así como se avanza hacia el reconocimiento de un espacio común y público diferente, pero previamente debe quebrarse la posición filosófica del individualismo, de conformidad con la cual, si cada quien satisface su interés personal, se alcanzará satisfacer la del colectivo.

Esta premisa, aceptada como cierta durante gran parte de la historia moderna, sería cuestionada en el siglo XIX por demógrafos y antropólogos, quienes evidenciaron que las economías más desarrolladas habían basado su crecimiento económico en la transformación de materia prima y que ésta era finita. Se empieza a vislumbrar el tema ambiental como un componente necesario de una política de sobrevivencia, con la característica de que el deterioro del medio ambiente, la destrucción de la capa de ozono, la pérdida de biomasa, la contaminación de agua para consumo humano y la erosión de suelos, tienen un efecto en la totalidad de la población y, por lo tanto, es un asunto de todos, logrando así democratizar el espacio de participación alrededor de la economía, los programas estructurales y la definición de prioridades del Estado y de la comunidad internacional, a partir del momento en que se reconoce la ecología como condicionante del crecimiento económico al establecer límites por encima de los cuales se compromete la supervivencia de la especie humana.

En relación con el tema ambiental, la escasez de los recursos y el impacto al medio humano,

* Especialista en Derecho Público, Máster en Derecho Tributario, Consultora en Derecho Ambiental.

hacen imperativo el respeto de ese espacio público. El carácter limitado de los elementos esenciales que soportan la vida: aire, agua, suelo, fauna y flora, marcan el tema ambiental tanto como la capacidad reproductiva ha determinado la historia de la mujer. De esta forma llegamos hasta nuestros días, en una brevísima reseña de la historia de la participación, en la que nos toca enfrentar como generación, los retos de hacer posible la intervención de la sociedad civil, establecer adecuados mecanismos de representación y determinar el momento idóneo para su convocatoria.

El autor contemporáneo José Augusto Padera¹ señala que la participación -a través del don de la palabra-, es una forma de procurar alcanzar una propuesta con mayores probabilidades de ser correcta, a través de la discusión racional, en el espacio público y conociendo las diferentes posiciones expuestas.

Las estrategias planteadas para lograr que la sociedad civil participe e incida en la toma de decisiones, son muy variadas y no siempre garantizan el doble propósito de participar e incidir. En relación con el tema de medio ambiente, algunos plantean la participación en las instancias municipales, por considerar que es la instancia más democrática y porque permite exponer la posición de aquellos que se verán afectados, -eventualmente-, por las consecuencias de que se autorice o no determinada actividad económica; otros postulan que la intervención de la sociedad civil debe darse a nivel nacional, porque las consecuencias y efectos de las decisiones que se adopten tendrán incidencia en la calidad de vida de todos los habitantes y no sólo de los vecinos del cantón; sin embargo, la experiencia demuestra que los espacios de consulta pública en el tema ambiental, que es también el económico, ha respondido a luchas coyunturales y esporádicas, generalmente de grupos ambientalistas radicales, lo que no ha permitido una discusión adecuada de los mecanismos de convocatoria y de representación, esenciales para que se constituyan en garantías del derecho de la representación y participación de los habitantes.

Recuérdese que el verbo *participar* proviene del latín *participare* y significa tomar parte en una cosa, compartir, tener las mismas opiniones que otros o recibir parte de algo. Esta última acepción pareciera la más adecuada al tema abordado. En todo caso, el objetivo de la participación, de acuerdo con los principios contenidos en la Declaración de Estocolmo y la Agenda 21, es la de tomar las mejores decisiones posibles para satisfacer necesidades públicas en un momento histórico determinado.

Es evidente que la participación pública refiere tanto a la representación de la sociedad civil como a la de los sectores académicos y científicos. Los cuales no están contenidos en la primera.

Es por ello que la participación ciudadana debe verse como una opción de proponer. La participación en los procesos de toma de decisiones para alcanzar varios objetivos, entre ellos destacan: la legitimación de la medida que finalmente se adopte, el mejoramiento de la percepción del entorno social, y permite la defensa de derechos e intereses de colectivos definidos.

La legitimación de quienes asumen la representación de la sociedad civil es tema por sí solo para desarrollar todo un tratado. En razón de lo expuesto, solamente lo tocaré someramente en este artículo. La palabra legitimación tiene su origen etimológico en el francés *légitimation* y se entiende como tal: la habilitación o autorización para ejercer la representación de otros. Es una atribución o cualidad. Consiste en una idoneidad o aptitud para actuar en ejercicio de un derecho propio o en representación de otro.

La legitimación es, por encima de todo, temporal, quien asume la legitimación en determinado momento no necesariamente continuará siendo presentativo y por lo tanto legitimado para exponer la propuesta del sector que representó en esa oportunidad. También conlleva un compromiso ético de defender y ejercer los derechos de quienes representa, por encima de los suyos propios.

Este último elemento nos refiere otra característica de la legitimación: su relatividad. Se escogen los representantes de la comunidad para que expongan el punto de vista de sus representados en un tema específico, pero no necesariamente para otros, en los que incluso quienes ostenten la representación pueden no coincidir con *la tesis* que finalmente adopten como colectivo.

1. Padera, José Augusto. Espacio público, intereses privados y políticas ambiental. Revista Nueva Sociedad. El Desafío político del Medio Ambiente, nov-dic.1992.

Hoy en día hay claridad y consenso, entre los teóricos, en el sentido de que las novedosas instancias de participación pública no están diseñadas para los grupos económicos de poder, sino que han sido pensadas para aquellos sectores de la sociedad que no tienen garantizado un espacio de opinión. Se excluye también de esta concepción al denominado cuarto poder: la prensa.

Por lo tanto, los grupos que representen a la sociedad civil deben ser aquellos que aporten una nueva lectura del entorno sociopolítico; por demás está decir que no basta que este grupo sea representativo, sino que además debe estar informado para ser propositivo. No basta la sabiduría popular para ejercer hábilmente la representación y garantizar la incidencia en la toma de decisiones. Evidentemente los nuevos tiempos requieren de una sociedad informada, es para este sector un reto importante que no puede evadirse. La participación debe ser oportuna, informada y pertinente. La sociedad civil debe desarrollar una adecuada capacidad de respuesta.

El aspecto económico como una variable necesaria a considerar dentro de la discusión de temas ambientales, es la única forma de garantizar la seriedad del abordaje del tema y de prever las posibles consecuencias haciendo menos incierto el futuro.

En la práctica se identifican dos tipos de participación por parte de la sociedad civil: la participación reactiva y la activa. En la primera, no hay convocatoria por parte del Gobierno local o nacional y la comunidad organizada alrededor de muy puntuales intereses se hace escuchar, generalmente recurriendo a vías de hecho y logrando una cobertura en medios de prensa. Hay también participación, reactiva cuando no se convoca a la participación, pero se informa y se comunican las decisiones adoptadas por el sector de gobierno.

La participación activa, por su parte, es aquella que opera en un proceso de concertación, convocada generalmente por funcionarios del Poder Ejecutivo o Legislativo o bien por el gobierno local, donde previamente se establecen los procedimientos para elegir a los representantes de la comunidad, una agenda común y se procura establecer claridad respecto a los fines propuestos.

Podemos concluir que la legislación costarricense y, de ella, la Ley Forestal, Ley de Biodiversidad, Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Conservación de Vida Silvestre y Ley de uso, manejo y conservación de Suelos, entre otras, reflejan un reconocimiento legal del derecho a la participación social en atención al tema ambiental que, como señalara supra, no puede ni debe desprenderse de las valoraciones económicas, sino integrarse oportunamente a éstas, pero no ha avanzado mucho respecto a los medios y efectos de la participación.

Una crítica que se hace consistentemente es que los gobiernos convocan a los colectivos sociales y al académico básicamente cuando las decisiones que se adopten tendrán efecto a largo plazo y cuando se caractericen por tener un bajo rédito social. Es una forma de compartir la culpa, por así decirlo; sin embargo, aun cuando así fuera, es una importantísima oportunidad para que la sociedad civil asuma en los espacios públicos la responsabilidad histórica que le corresponde y establezca al menos el rango de los mínimos y los máximos aceptables.

Debemos tener claro que la participación de distintos sectores de la comunidad, por sí misma no sustituye al poder formal y no debe ser esa la premisa de la participación, sino incidir oportunamente en el proceso de toma de decisiones.

Los espacios que se generen para la participación pública parten, además, de un cuestionamiento de los criterios científicos y técnicos otorgando un aspecto más humano a la consulta.

Debe además garantizarse que la convocatoria permita ejercer de manera razonable y suficiente el derecho de consulta.

Valga citar al efecto el voto del Tribunal Superior del Distrito de Santafé de Bogotá, del 12 de setiembre de 1995, que, en conocimiento de una acción de tutela presentada por el Defensor del Pueblo, por considerar que la consulta que se realizó a una comunidad indígena de previo a otorgar una concesión de exploración de hidrocarburos dentro de la reserva, dispuso:

Procede, en definitiva, la acción de tutela entablada por la Defensoría del Pueblo en pro del derecho a la vida del mencionado conglomerado indígena pues la llamada 'consulta' no tuvo la cobertura suficiente, obligada por la naturaleza y finalidades perseguidas, para que con base en ella se auscultara

democrática y participativamente la preocupación de las comunidades indígenas y ello le permitiera a la administración tomar atenta nota para luego adoptar la decisión político-administrativa que aquella esperaba en forma que se respetara su patrimonio cultural, social y económico, como también su integridad física, su ambiente natural, su salud física y anímica y, en definitiva, su vida. (...) Como la violación al citado derecho fundamental emerge del incumplimiento de citadas normas legales que determinan el alcance de la consulta que debe hacerse con las comunidades indígenas, la tutela se entenderá efectiva y transitoria y por el tiempo que requiera la culminación de ese proceso de consulta debida y de legal forma.

No debe perderse de vista tampoco que la participación responde a todo un proceso y que, por ello, los cambios que se alcanzan en este aspecto son lentos, la educación formal, así como la organización comunitaria son dos vías que simultáneamente deben incorporar los conceptos de responsabilidad generacional y ética ambiental para permitir que la intervención de los representantes comunales y, en general, de la sociedad civil, cumpla a cabalidad con la representatividad asignada.

La educación debe verse como un proceso planificado de desarrollo hacia el futuro: un futuro solidario, consciente de nuevos valores, con gran sensibilización respecto al entorno. Es una constante construcción de opciones, para las generaciones actuales y las venideras; por eso no puede posponerse, la participación de los sectores no representados en los grandes grupos de poder económico y político, debe proponerse como una condición propia de la democracia, no es un favor ni una concesión, pero tampoco debe visualizarse como un proceso en el que se diluye la responsabilidad por la toma de decisiones políticas.

Es un asunto altamente complejo y con un gran contenido ético que debe responder a presiones internacionales ni yunturas económicas regionales, debe ser una decisión de conciencia que genere novedosos e independientes procesos de gobierno y administración de la cosa pública y los intereses comunes, en que el Estado tiene la responsabilidad de procurar un ambiente que fomente la participación, informar oportunamente a la colectividad, e identificar las necesidades de participación de la sociedad civil para fomentar una Democracia más participativa y menos formal.