



**INSTITUTO  
SERE**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Proyecto Regional Desarrollo Sostenible  
en la Amazonia



**CLAES**  
Centro Latino Americano de  
Ecología Social

MAP – VI · Septiembre 2004 · Puerto Maldonado, Perú

## **SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO: UNA NECESARIA RELACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE AMAZONICO**

**Waltraud Schreiber y Eduardo Gudynas**

En los países de la cuenca Amazónica se vive la demanda por nuevas formas de desarrollo sostenible que aseguren la calidad de vida de las poblaciones locales, la protección del ambiente, y el fortalecimiento democrático. En efecto, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela presentan instrumentos nacionales así como han suscrito tratados internacionales que reconocen la importancia de la participación ciudadana y el desarrollo sostenible. Pero también es cierto que en esos países se viven distintos tipos de resistencias y problemas para profundizar esos aspectos. En este documento se revisan brevemente algunos aspectos destacados en esta temática (diferentes secciones del artículo se basan en documentos publicados anteriormente por los autores).

### **La sociedad civil organizada**

El concepto de “sociedad civil” se refiere a una diversidad de organizaciones civiles, entidades no-gubernamentales (ONGs) tales como centros, fundaciones, sindicatos, asociaciones culturales, regionales, religiosas, movimientos populares, etc.). En la década de 1980 comenzaron a ser llamadas específicamente como ONGs las instituciones que conquistaron visibilidad por sus actividades políticas en un sentido amplio, y enfocadas en el bien común de la sociedad. Entre estas organizaciones están aquellas que son portavoces de los derechos de las minorías (por ejemplo, derechos de los pueblos indígenas, ambientalistas preocupados con la preservación de los bosques amazónicos, o entidades feministas). No buscan tomar cargos políticos, aunque buscan contribuir con respuestas concretas a las demandas sociales que no son atendidas por el poder público, sea por la falta de legislación clara, por la defensa de intereses particulares privados o simplemente por la incompetencia en la administración.

W. Schreiber – Instituto SERE,  
Rio de Janeiro, Brasil  
(waltraud@sere.org.br)  
E. Gudynas – Centro Latino  
Americano de Ecología Social -  
CLAES (egudynas@adinet.  
com.uy)

Los autores participan del  
programa sobre desarrollo  
sostenible en la Amazonia  
de la Fundación F. Ebert (FES)  
- [www.florestania.com](http://www.florestania.com)

El texto presenta la opinión de  
los autores y no  
compromete a las organizacio-  
nes auspiciantes.

Esas organizaciones desarrollan propuestas emancipadoras e innovadoras. En algunos casos varias de ellas se agrupan en redes o asociaciones; por ejemplo la red “Grupo de Trabajo Amazónico” (GTA) que actúa en Brasil, o internacional, como es el caso de la asociación para imponer un impuesto a los flujos de capital global (ATTAC). Las organizaciones y redes establecen vínculos de cooperación; las redes del sur logran el apoyo de redes hermanas en el norte, aunque por el momento hay pocas articulaciones sur-sur.

Las organizaciones de la sociedad civil en los hechos intentan innovar en la gestión pública, abordan la justicia social, buscan actuar sobre la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas, y alientan estructuras democráticas que permitan la participación ciudadana. También tienen compromisos con la sustentabilidad social, política y ambiental, abordando los problemas con una visión más diferenciada y sistémica de las situaciones problemáticas.

### **Relaciones entre el poder público y la sociedad civil**

A pesar de los apoyos puntuales que mencionamos, las organizaciones de la sociedad civil viven una realidad ambivalente: al mismo tiempo que necesitan lograr formas de apoyo al poder público, se colocan en oposición a ese poder. En algunos casos están en desacuerdo con las prácticas políticas convencionales, en especial aquellas que benefician intereses particulares o el mero lucro en el mercado, y por lo tanto ofrecen propuestas alternativas orientadas al “bien común”, en especial basado en los Derechos Humanos y la preservación de la Naturaleza (especialmente después de la Eco '92). Esto explica que en algunos casos, las ONGs se conviertan en actores que no son gratos por sus posicionamientos directos y sus críticas.

Los poderes públicos locales viven dilemas semejantes: de un lado sufren la presión del mercado y del sector privado para liberar espacios a las inversiones económicas y la creación de empleos, en detrimento de la justicia social y la preservación ambiental; y

por el otro lado, están sujetos a una legislación y valores que defienden la sustentabilidad ambientales y las estrategias de mediano a largo plazo que garantizan esa sustentabilidad en un amplio sentido.

En muchos casos, los gestores públicos locales no tienen la formación necesaria, ni dominan las técnicas y formas innovadoras de gestión que podrían contribuir para la creación de acciones articuladas entre los diversos sectores de la sociedad.

### **Diversidad de las culturas políticas**

También existen diferentes construcciones históricas en las culturas políticas que interfieren con el concepto de participación. En la cultura europea se experimentó una historia de participación representativa y elitista, donde los poderes públicos fueron delegados a grupos restringidos (a veces electos). Tras la época de la colonia, el proceso de democratización en América Latina, tomó algunos de esos aspectos, tanto positivos como negativos, y derivó en una propia dinámica que no siempre permitió contruir una cultura propia democrática. Además, cada uno de los países, e incluso diferentes regiones en esas naciones, han seguido caminos propios con desembocan en diferentes énfasis, distintas limitantes y variadas potencialidades.

Debemos reconocer que regionalmente existen diferencias en las culturas políticas de peruanos, bolivianos e brasileiros, y en especial en la región del MAP. La región del Alto Acre, por ejemplo, vivió durante la década de 1970 la constitución expresiva de un movimiento popular contra la oligarquía local y el gobierno militar. Esos hechos fueron determinantes para la implementación de prácticas políticas democráticas en el Estado. Algunos aspectos destacados del reciente procesos boliviano son distintos; allí desde el gobierno se impulsó años atrás un nuevo marco legal para la descentralización, la municipalización y la participación ciudadana. En Perú, por ejemplo, la participación se ha motivado con la reciente elección de autoridades regionales.

A pesar de estos progresos, en cualquiera de los tres casos todavía existe un amplio terreno para avanzar. En ese sentido, el discurso de la participación popular en las políticas públicas conquistó un espacio en todos los países de América Latina, especialmente en lo que dice al respecto a la preservación de la floresta amazónica.

### **Avances internacionales y nacionales**

Como primer paso es necesario recordar que en los últimos años se ha redoblado el compromiso frente a la participación ciudadana para el desarrollo sostenible. En el contexto mundial, creció la percepción que la sociedad civil organizada, desde el nivel local al global, tiene un papel relevante en la implementación de las políticas de sustentabilidad social y ambiental. Son considerados actores importantes para una efectiva implementación de estructura democráticas y para la defensa de los intereses de la población local. Así, gobiernos locales con esta visión o algunas agencias de cooperación internacional, apoyan el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas locales y se apoyan en ellas para incidir en las políticas públicas.

En los últimos años se han generado varios compromisos internacionales que han sido adoptados por los países Amazónicos, y que están específicamente orientados a promover la participación ciudadana en la gestión ambiental. Por ejemplo, en la Declaración de Rio, firmada por todos los gobiernos Latinoamericanos en la Eco '92, se establece que los "problemas ambientales son manejados de mejor manera con la participación de todos los ciudadanos interesados. Cada individuo deberá tener acceso a información, participación en los procesos de decisión y a procedimientos judiciales y administrativos de reparo" (principio 10). En el plan de acción complementario a esa declaración, la "Agenda 21" sobre el desarrollo sostenible, se dedica una sección completa dedicada al "fortalecimiento del papel de los grupos sociales". Allí se sostiene que la "dedicación y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos" en los temas del ambiente y el desarrollo. Se da un paso

más, afirmando que "uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones". Se agrega que los mecanismos tradicionales no son suficientes, por lo cual es necesario emplear "nuevas formas de participación" en cuestiones como la evaluación del impacto ambiental o los mecanismos de toma de decisiones. "Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contarán las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente", se afirma en la Agenda 21.

En el mismo sentido, la Comisión sobre Ambiente y Desarrollo de la Amazonia, que sesionó al tiempo de la Eco '92 en Rio de Janeiro, específicamente indicaba que debían existir mecanismos específicos de consulta a las comunidades locales. Este sentido se ha repetido en prácticamente todos los acuerdos ambientales que han celebrado los países amazónicos desde entonces, y además se ha consagrado de diversas maneras en sus legislaciones nacionales.

Esa tendencia se ha mantenido a lo largo de toda la década de 1990, y en los primeros años del nuevo siglo. Por ejemplo, en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998), todos los países expresaron en su declaración final que "la fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana". De esta manera la participación ciudadana también es reconocida como un ingrediente indispensable de la democratización. En Chile, los presidentes se comprometieron a tomar "las acciones necesarias para que las instituciones de gobiernos se conviertan en estructuras más participativas".

Paralelamente, en el marco de la OEA (Organización de los Estados Americanos), se aprobó una "Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sosteni-

ble”, con varias propuestas específicas para asegurar la participación ciudadana.

En el plano ambiental, en la cumbre de Rio + 10, celebrada en Johannesburgo (2002), el Plan de Acción sobre Desarrollo Sostenible indica, por ejemplo, que “todos los países deberían también promover la participación pública, incluso a través de medidas que permitan acceso a información relativa a legislaciones, regulaciones, actividades, política y programas”. Incluso se agrega que los gobiernos deben “promover la participación pública en la formulación e implementación de políticas de desarrollo sostenible”.

Esta orientación se ha incorporado en las legislaciones nacionales, e incluso en las constituciones. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2001) subraya que las nuevas constituciones de Ecuador (1998) y Venezuela (1999) incorporan específicamente la participación en la gestión ambiental. En el caso ecuatoriano la norma constitucional indica que las acciones que puedan afectar el ambiente debe ser informada y deberá garantizarse la participación. Incluso se indica que las tareas de conservación y uso sostenible se deben hacer con el concurso de la población.

La reciente reunión ministerial de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, de Manaus (setiembre 2004), afirma que se deben estudiar "mecanismos para incorporar de manera efectiva a la sociedad civil de los países amazónicos en la generación de políticas y en la implementación de los planes y programas", y dando un paso más, afirman que "consideran fundamental" esa participación para el "éxito" de sus trabajos, "garantizando, de esa manera, el beneficio real de las poblaciones amazónicas".

Estos compromisos orientados a fortalecer la participación ciudadana enfrentan variadas tensiones, que responden a fuerzas que operan en sentido contrario, impidiendo una mayor presencia y actuación de la sociedad civil. Es necesario examinar brevemente algunas de esas tensiones.

## Las tensiones frente al mercado

Distintas tensiones en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se producen cuando se espera que el mercado solucione los problemas de la gestión pública. Cierta visión de la gestión pública supone que el Estado, sea a nivel nacional, como local, debe tener una mínima intervención y deben ser las relaciones de mercado las que permitan la mejor asignación de recursos.

Sin duda que el papel del mercado es muy importante para el desarrollo sostenible. En efecto, buena parte de los impactos ambientales y sociales que se viven en la Amazonia se deben a procesos de mercado: existe una fuerte demanda de algunos productos para atender satisfacer necesidades nacionales, especialmente orientadas a expandir la exportación, así como necesidades externas, al orientar esos productos para alimentar el consumo en los países industrializados. Por ejemplo, en varios casos la tala de maderas de calidad tiene sentido económico por el alto valor de ese producto en las tiendas de muebles de varios países ricos del norte; por lo tanto, el mercado transmite la demanda originada en el consumo de las naciones industrializadas hacia las diversas localidades amazónicas desencadenando la deforestación.

Es evidente que frente a las actuales circunstancias de pobreza en la Amazonia, y las restricciones nacionales en cualquiera de los países amazónicos, el mercado por sí sólo no puede asegurar una adecuada conservación de los recursos. De hecho puede tener efectos paradójales, ya que los recursos más valorados económicamente tienden a ser sobre-explotados. Pero además, al esperarse que todo lo resuelva el mercado, la sociedad civil queda sin espacio posible de intervención. Incluso allí donde intenta actuar se la acusa de “impedir el progreso económico”. La situación en este caso es compleja ya que no sólo puede existir una exclusión de los ciudadanos, sino que se puede caer en una visión donde no es necesaria esa exclusión en tanto el propio espacio público ciudadano desaparece.

En efecto, el reduccionismo de mercado hace desaparecer a los “ciudadanos”, en el sentido de sujetos que activamente se informan, parti-

cipan e inciden en la vida pública en busca del “bien común”. En su lugar los reemplaza por “consumidores”, entendidos como personas que sólo buscan su ventaja personal.

Cuando se enfatiza el papel de consumidor, se están reduciendo las relaciones sociales a las interacciones mercantiles. El mercado apela a las personas en su condición de consumidores, donde se busca el éxito y la ventaja individual. Se intenta obtener el producto más barato y en las mejores condiciones, se busca llegar al suelo más alto, y así sucesivamente. Pero el consumo privado no puede suplantar a la vida pública. Por supuesto que no tiene sentido anular el consumo, en tanto es uno de los roles que desempeña un ciudadano, pero debe admitirse que el problema reside en confundir uno con otro.

Sin embargo, el desarrollo sustentable se construye precisamente desde el campo de la ciudadanía, y no desde el papel del consumidor. Es que la sustentabilidad debe siempre incorporar diferentes visiones sobre el ambiente y la calidad de vida, y por lo tanto requiere de una discusión abierta y pública, pero además apunta al “bien común” tanto en referencia a las personas, como atendiendo a la Naturaleza.

### **Las tensiones ante el saber técnico**

En otros casos los frenos a la participación provienen del papel que desempeñan técnicos y académicos. Existen ejemplos donde esos actores, aprovechando su saber académicos, imponen ciertas medidas de gestión del territorio, y excluyen del debate a otras personas por no estar “capacitadas”, no “entender” o no tener la educación necesaria para argumentar. Los grupos locales de campesinos e indígenas de la Amazonia han sufrido durante mucho tiempo estos problemas, debiendo lidiar con ingenieros, agrónomos e incluso biólogos que les imponían ciertas estrategias de desarrollo. De esta manera la participación desaparece al excluirse al otro asumiendo su ignorancia.

Una de las expresiones más claras de este problema se observa con los canales de participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En muchos casos, se limita la participación ciudadana en el tiempo a una de las fases del proceso de EIA; también es común que la participación sea en realidad un proceso de “información”, donde se exponen los resultados de estudios sobre impacto ambiental, pero sin abrir las puertas a una discusión. También es común que la discusión se traslade a un plano “técnico”, donde se excluye a los grupos locales por carecer del conocimiento adecuado para debatir frente a profesionales universitarios, ignorándose el saber propio que poseen sobre los sitios bajo estudio. La EIA queda resumida en una metodología tecnocrática donde se invoca una cierta superioridad en el saber para marginar a otros. El Cuadro 1 ilustra algunas de estas diferencias en los países amazónicos.

En realidad toda la experiencia internacional apunta en sentido contrario. La EIA es un proceso que requiere de sucesivas instancias de información y participación ciudadana, que permita el diálogo entre los promotores de un proyecto, los evaluadores técnicos y las poblaciones afectadas. Esa participación ciudadana sirve para asegurar una mejor calidad en los estudios finales, mejores medidas de manejo de los impactos, mayor estabilidad social evitándose así los conflictos sociales.

### **Las tensiones frente al Estado**

Si bien se han realizado progresos notables en la normativa ambiental, todavía se viven problemas para que el Estado, a nivel local o nacional, asegure la participación ciudadana. A pesar de la continua mejoras en el marco legal, el ejercicio del acceso a la información sigue siendo un problema clave en la gestión ambiental en los países en desarrollo, tal como demostró una reciente revisión realizada por el World Resources Institute (WRI, 2002).

Cuadro 1. Participación ciudadana en los procesos de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA). Principales tendencias en países amazónicos seleccionados; según WRI (2002).

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	BRASIL
Ley nacional	+	+	+	+	+
Aplicación a proyectos públicos y privados	+			+	+
Participación ciudadana después de finalizar la EIA	+				+
Participación ciudadana antes de finalizar la EIA		+		+	
Participación durante la EIA	+			+	
Participación en monitorear las exigencias de la EIA aprobada					

En muchos casos los canales de participación son inciertos, de presencia intermitente y condicionados. El acceso a la información usualmente es deficiente (por ejemplo, los documentos no están disponibles, a veces se los incluye en una página de internet cuyo acceso es difícil en la mayoría de las localidades amazónicas, o están redactados en inglés). La normativa legal que obliga a la consulta y participación es escasa; en muchos casos es sólo una posibilidad discrecional en manos del gobierno. El Estado regularmente descansa en informes técnicos, que a su vez marginan a la ciudadanía invocando un conocimiento “superior”. También es cierto que muchos integrantes de las agencias estatales, especialmente en sus niveles medios, no tienen entrenamiento adecuado para manejar tareas de participación y consulta ciudadana, más de una vez cometen errores en el relacionamiento público y tienen dificultades en manejar debates abiertos. En algunos casos se logran establecer ciertas instancias de participación, pero que se vuelven eventos discursivos con poca o ninguna incidencia en la toma de decisiones.

Estas dificultades en realidad son síntomas de problemas más profundos con la calidad de los procesos democráticos en los países amazónicos. En efecto, diversas evaluaciones sobre la vida política indican variadas limitaciones en el ejercicio de la representación democrática, en la cobertura y eficiencia de los marcos legales, y en la calidad de las libertades civiles y políticas. Por ejemplo, un reciente estudio que se presenta en el Cuadro 2, muestra que en general los países amazónicos muestran un

mejor desempeño en los derechos políticos (referidos a las votaciones, libertad partidaria, calidad de las elecciones, etc.), pero menor en las libertades civiles, donde en casi todos los casos los registros no son lo mejores.

### La sociedad civil es heterogénea

Los puntos de más arriba podrían llevar a pensar que aquí se postula que la sociedad civil es “perfecta” – un único cuerpo social que se expresa con una única opinión, homogénea, y siempre revestida por la verdad. No es esa nuestra opinión. Por el contrario la sociedad civil es heterogénea, contradictoria, y dentro de ellas también existen fuerzas y vicios de expresión que pueden limitar la coparticipación con el Estado en el desarrollo de políticas públicas.

El remontar el individualismo mercantil que anula la ciudadanía no siempre es fácil, y muchas veces es dificultoso recuperar esos espacios públicos. Muchas veces las organizaciones de la sociedad civil olvidan la relevancia de ese espacio, y han criticado tanto al Estado, que han terminado cuestionando al espacio político como un todo, haciéndole el juego a quienes buscan su desaparición. El ensayista argentino Javier Franzé recuerda que la sociedad civil tiende a adoptar una actitud ambivalente: por un lado con una crítica que reivindica rehacerse de la gestión política, pero por el otro, con prácticas y decisiones que “arrojan la política aún más lejos”, quitando al Estado y esperando las respuestas en las relaciones de mercado. Se vive una ilusión donde se espera

que las relaciones del mercado solucionen lo que no logran hacer las relaciones políticas. Y como ello no sucede, muchos se suman al descreimiento y el individualismo.

Esa propia diversidad de posiciones ciudadanas hace que sea necesaria la consulta y participación. No es posible predecir ni evaluar las posiciones de las personas, y por lo tanto es necesario que ellas se expresen.

Pero además, la participación ofrece legitimidad a las decisiones, y por lo tanto generan acciones más estables, perdurables y eficientes. Cuando se carece de esa legitimidad pueden desencadenarse conflictos sociales sobre temas ambientales. Por el contrario, la participación mejora la calidad del gobierno, aumenta la base de sustentación de las autoridades nacionales y municipales, y contribuye al fortalecimiento democrático.

Cuadro 2. Indicadores de libertad en América Latina según Freedom House. Se indica el valor de los derechos políticos (DP) y libertades civiles (LC). La escala va de 1 (valor de máximas libertades) a 7 (menores libertades).

País	Derechos Políticos	Libertades Civiles
Suriname	1	2
Guyana	2	2
Bolivia	2	3
Perú	2	3
Brasil	2	3
Ecuador	3	3
Venezuela	3	4
Colombia	4	4

### Ausencia de participación: el costo de los conflictos ambientales

Cuando los mecanismos de información y participación ciudadana son débiles o fallan, muchas personas defienden sus intereses de calidad de vida y protección ambiental por medio más enérgicos y se desarrollan “conflictos ambientales”. Los casos más claros son protestas ciudadanas, campañas en los medios de comunicación, manifestaciones en las calles, etc.

Usualmente el conflicto ambiental es un recurso extremo en tanto implica fuertes apuestas desde las organizaciones ciudadanas. En la región Amazónica hay muchos ejemplos, y en estos momentos hay en marcha conflictos de diferente intensidad, por ejemplo contra la explotación petrolera en las selvas de Ecuador que afectan tanto a poblaciones locales como a la Naturaleza.

Los conflictos ambientales siempre tienen costos sociales, políticos y económicos. Usualmente entorpecen las medidas estatales, generan incertidumbre para las inversiones y promoción de proyectos, enlentecen obras en ejecución, pueden impedir el financiamiento externo, etc. Por lo tanto, siempre que sea posible se deben evitar esos conflictos y la mejor manera de hacerlo es ofrecer los canales de participación e información.

Precisamente desde una perspectiva económica, en los países europeos se ha llegado al convencimiento que la participación ciudadana en las políticas públicas es una forma de “inversión”. Por ejemplo, en la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) se indica que la participación es “un elemento clave del buen gobierno”.

Es corriente que desde las instituciones estatales se denuncie esos conflictos, buscando acallarlos, y culpando a sus promotores. En muchos casos los gobiernos reaccionan equivocadamente frente a los conflictos ambientales, y pasan a estructurar normas y reglas para encauzar sus expresiones. Así, pasan a exigir estructura legalmente reconocidas, informes técnicos propios de universidades, mecanismos de votación vigilados, la apelación a los expedientes burocráticos, etc.

En realidad los conflictos ambientales expresan una irrupción de los movimientos ciudadanos. Se pueden comentar dos ejemplos concretos en Brasil (DIE, 2003), el análisis de la sociedad civil organizada en la implementación de dos mega-obras de infraestructura: la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte, y la ruta BR 163 que une Cuiabá con Santarém. En esos casos se evidenció que a pesar del fuerte peso de los intereses económicos y políticos externos a la región que promocionaban esas obras, las

organizaciones de la sociedad civil y las redes locales y regionales constituidas por esos actores, propiciaron cambios significativos. Consiguieron dar visibilidad a los problemas sociales y ambientales desencadenados por esas construcciones, haciendo que los actores públicos tomaran medidas preventivas orientadas hacia el desarrollo sostenible y el bienestar de las poblaciones afectadas. Es un proceso en marcha donde la actuación de la sociedad civil ha logrado una mayor participación, pero también ha generado un aprendizaje en todos los sectores y los ha fortalecido institucionalmente.

Un caso similar ha tenido lugar en Bolivia frente a los distintos intentos de intervención en el Río Beni, como los intentos de construir una represa o más recientemente avanzar en la exploración petrolera en la Reserva de Biósfera de Pílon Lajas. La oposición de organizaciones ambientalistas, las comunidades indígenas locales y otros actores, ha logrado detener emprendimientos de enorme peso económico, ha contribuido a su propia maduración y ha generado visibilidad internacional. Otros casos no han sido exitosos; por ejemplo, la sostenida oposición ciudadana a la explotación del yacimiento de gas natural de Comisea (Perú), sus gasoductos y terminal portuaria, si bien contó con aliados internacionales, no logró detener el emprendimiento.

### **Conclusiones**

La gran complejidad de los problemas evidencia la necesidad de la cooperación y coordinación para que los actores ciudadanos y estatales actúen en conjunto buscando soluciones políticas adecuadas para enfrentar al poder económico presente en esta región.

Las medidas conservacionistas que buscan la sustentabilidad requieren cambios en el comportamiento individual y restricciones en el consumo, y colocan en una nueva perspectiva la rentabilidad económica. Este tipo de exigencias genera resistencias hacia los defensores de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Es necesario estimular procesos de aprendizaje en todos los sectores, especialmente entre la sociedad civil y el sector público, para

encontrar los denominadores comunes que permitan el fortalecimiento mutuo a través de una gestión compartida y participativa.

Se precisa superar la percepción que apenas el Estado es responsable por el "bien común". Existe una estrecha interdependencia entre el poder público y las organizaciones de la sociedad civil, donde la política se constituye en un instrumento que liga el ámbito estatal con la sociedad civil en torno a un objetivo común. Hoy se utiliza el concepto de "buena gobernabilidad" o "nueva gobernabilidad" para caracterizar la gestión política compartida y negociada en cada situación específica, sin dejarla restringida a formas estáticas de participación que rápidamente se vacían (como ha sucedido con muchos consejos que fueron creados en Brasil a partir de 1988). Tampoco se puede caer en tendencias preocupantes que buscan instrumentalizar, reducir o vaciar esa participación política, como las que estimulan el voluntariado individual en detrimento de las acciones colectivas. Esta perspectiva minimiza las fuerzas de la sociedad civil organizada, especialmente su inserción en las bases ciudadanas, su independencia intelectual, su inserción militante y su poder movilizador y articulador.

Incluso las organizaciones locales pequeñas tienen buenas competencias técnicas, enfrentan permanentemente el desafío sobre las estrategias que les permitan lograr el peso político suficiente para poder ser reconocidas como potenciales socias en la formulación e implementación de las políticas públicas locales y regionales. Por lo tanto precisan articularse en redes de desarrollo y promover estrategias de divulgación y capacitación de la sociedad como un todo. Una de las estrategias principales para establecer nuevas asociaciones y ganar visibilidad consiste en actuar en los medios locales y regionales.

Las expresiones son dinámicas, y el papel de ciudadanos aparece así como un proceso de permanente construcción, dinámico, que requiere de un marco de derechos para hacerlo posible pero también un activo involucramiento para mantenerlos, mejorarlos y expandirlos. Por esa razón, la gestión ambiental no pasa únicamente por soluciones técnicas de corte

ecológico, sino que requieren de la participación y discusión social.

El comprender la importancia de esta dimensión política no quiere decir que todos necesariamente deben adherirse a un partido político o que fatalmente sea necesario un partido verde, sino que apunta a la urgencia en fortalecer los espacios públicos de discusión. El mejor remedio para este problema es politizar (en su sentido amplio) las discusiones sobre el desarrollo, tanto dentro de la sociedad civil como dentro de la sociedad política. Si no existe un espacio colectivo político donde discutir, nunca podrá existir una política ambiental. Sea por una vía o la otra es necesario volver a "politizar" la discusión.

Los puntos analizados en estas conclusiones, así como la experiencia de otros países, apuntan a un cierto consenso sobre los aspectos básicos e indispensables para la participación ciudadana. En esos acuerdos convergen autoridades gubernamentales, agencias internacionales de desarrollo, y por supuesto las organizaciones ciudadanas. Entre los principios básicos para asegurar la participación ciudadana se pueden mencionar los siguientes:

**Inclusividad** - Deben participar todos los sectores y organizaciones de la sociedad, desde las confederaciones empresariales a las comunidades indígenas, desde asociaciones barriales a colegios profesionales. Los mecanismos deben permitir la presencia ciudadana y nunca deben convertirse en medidas de exclusión.

**Pluralismo** – La participación debe ser plural, cubriendo los principales grupos de expresión, con un adecuado balance étnico y de género. No pueden existir exclusiones a priori basadas en la opinión, la raza, las creencias religiosas o cualquier otra orientación.

**Oportunidad** – Debe generarse oportunidades para la participación. Eso incluye los espacios de encuentro adecuados

**Accesibilidad** – El acceso a la información es un aspecto esencial. La participación se debe basar en consultas informadas, y esa información debe estar en el idioma nacional, en formatos manejables por los grupos destinatarios, con un lenguaje accesible y comprensible (sin tecnicismos exagerados).

**Transparencia** – Los procesos de participación deben ser transparentes, asegurándose los mecanismos para que no exista corrupción, canales de información privilegiada para algunos actores, exclusión de otros, etc.

**Proactiva** – Los procesos de participación no son pasivos, dependiendo de la iniciativa de los grupos locales para ir a buscar la información y hacerse oír. Por el contrario, son proactivos, en donde el propio Estado debe promover los mecanismos de encuentro con la ciudadanía.

**Proceso** – La participación ciudadana es un proceso. No se puede asegurar con un único taller o una conferencia de prensa, sino que es un proceso de intercambio de informaciones y posiciones.

## Notas

DIE (2003) Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik, Imme Scholz ua, Handlungsspielräume der Zivilgesellschaftlicher Gruppen und Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien, Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der Bundesstrasse BR 163, Berichte und Gutachten, Bonn.

PNUMA. 2001. El desarrollo del derecho ambiental Latinoamericano y su aplicación. PNUMA, México.

WRI. 2002. World Resources 2002-2004. World Resources Institute, Washington.