



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Análisis de la participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental

María Clara Sánchez Vanegas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Ambientales
Bogotá, Colombia

2012

Análisis de la participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental

María Clara Sánchez Vanegas

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

Ph.D. José Javier Toro Calderón

Codirector:

Biólogo Mauricio Ibáñez Granados

Línea de Investigación:

Estudios de Impacto Ambiental

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Instituto de Estudios Ambientales

Bogotá, Colombia

2012

A Jesús que ilumina mi camino y lo recorre conmigo. A mis padres que me han transmitido el amor por la academia y me han apoyado en esta aventura, como en tantas otras. A José que me ha enseñado a construir sueños sin salirme de la realidad. Y a todos aquellos que se atreven a soñar.

Agradecimientos

A Dios, por bendecirme cada día y permitirme soñar y hacer mis sueños realidad en su compañía.

A mis padres, por alimentar mis esperanzas y mis ganas de alcanzar nuevas metas con su amor y su apoyo incondicional.

A Jose, por creer en mí y por enseñarme a creer en mí misma, por su ejemplo, su dedicación y su perseverancia, que me impulsan a esforzarme cada día más.

A la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, y en especial al Instituto de Estudios Ambientales, por la formación que de este he recibido, por enseñarme a ver el ambiente desde una perspectiva integradora y por poner a mi disposición las herramientas necesarias para llevar a cabo esta investigación.

Al Profesor José Javier Toro, por acogerme en su línea de investigación, por la inmensa confianza que depositó en mí y en mi trabajo, por su acompañamiento y sus consejos.

A Mauricio Ibáñez, por su gran generosidad, por compartir sus conocimientos, por su disposición y su entrega a esta investigación, por ser el motivador incansable que este proceso requería.

A Bernardo, Alejandra y Andrés por el apoyo que me brindaron, por contagiar este proceso de su amor y su alegría.

Resumen

La participación ciudadana es parte fundamental de la Evaluación de Impacto Ambiental, por esto la investigación analiza la situación actual del proceso participativo en Colombia, con ayuda de la herramienta DOFA, abarcando la literatura, la legislación y algunas experiencias de participación que se han llevado a cabo en este y en otros países.

Este análisis permite identificar las principales fortalezas del proceso, entre ellas la interiorización en el inconsciente colectivo del derecho a participar y la existencia de un marco jurídico que lo respalda. De igual manera reconoce la falta de claridad en el concepto de participación ciudadana, como una de las principales debilidades del proceso. Finalmente, como resultado de la investigación se presentan algunas estrategias encaminadas a la construcción de una participación efectiva, vinculante y promotora del aprendizaje social; destacando la importancia del diseño, desarrollo, monitoreo y evaluación de procesos de participación creados a partir de la comprensión del carácter único de cada ejercicio participativo.

Palabras Clave:

Participación, participación ciudadana, evaluación de impacto ambiental.

Abstract

Citizen participation is an essential part of the Environmental Impact Assessment. For this reason, this research analyses the current situation of the participation process in Colombia, with the help of the SWOT tool, covering the literature, legislation and different participation experiences carried out in this and other countries.

This analysis allows the identification of the main strengths of the process, among which, is the internalization in the collective unconscious of the right to participate, and the existence of a judicial framework that supports this right. Likewise, it recognizes the lack of clarity in the concept of citizen participation, as one of the main weaknesses of the process. Finally, as a result of the research, we present strategies directed to the construction of an effective, binding participation which promotes social learning. We stand out the importance of design, development supervision and assessment of the participation processes created based on the understanding of the single character of every participatory exercise.

Key Words:

Participation, citizen participation, environmental impact assessment.

Contenido

Resumen	V
Lista de tablas	IX
Introducción	1
1. Una aproximación al concepto de la participación	3
1.1 Concepto de participación	3
1.2 Categorías, enfoque y niveles de la participación.....	5
1.3 Objetivos y funciones de la participación	6
1.4 Argumentos a favor de la participación.....	7
1.5 Argumentos en contra de la participación.....	9
1.6 Efectividad y FCE en la participación	11
1.7 Evaluación de los procesos de participación	15
2. Participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental (EIA)	16
2.1 La EIA: el contexto	16
2.2 Participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales	18
2.3 Participación ciudadana en la EIA: una visión global.....	20
2.3.1 Participación ciudadana en los procesos de EIA en África.....	20
2.3.2 Participación ciudadana en los procesos de EIA en Asia	23
2.3.3 Participación ciudadana en los procesos de EIA en Europa	24
2.3.4 Participación ciudadana en los procesos de EIA en América.....	27
3. Participación en la gestión ambiental en Colombia	32
3.1 Mecanismos de participación en la gestión ambiental	33
3.1.1 Mecanismos de participación de tipo judicial:	33
3.1.2 Mecanismos de participación de tipo político:	34
3.1.3 Mecanismos de participación de tipo administrativo:	34
3.2 Participación ciudadana en EIA.....	44
3.2.1 Evaluación de impacto ambiental en Colombia.....	44
3.2.2 Alcance de la participación en los procesos de EIA	45
3.3 Experiencia de participación de los procesos de EIA	46
3.3.1 Procesos que han generado problemas y desaciertos.....	46
3.3.2 Procesos que han dejado aciertos y lecciones	47
4. Análisis y propuesta de mejora	49
4.1 Análisis DOFA.....	49
4.1.1 Fortalezas del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia	50
4.1.2 Debilidades del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia	50

4.1.3 Oportunidades del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia	51
4.1.4 Amenazas del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia	51
4.2 Propuestas de mejora de la participación ciudadana en los procesos de EIA ...	53
4.2.1 Vencer las debilidades con las fortalezas identificadas en el proceso	53
4.2.2 Vencer las debilidades con las oportunidades identificadas en el entorno.....	54
4.2.3 Contrarrestar las amenazas identificadas en el entorno, con las fortalezas del proceso.....	54
4.2.4 Contrarrestar las amenazas identificadas en el entorno, con las oportunidades que este mismo ofrece.....	55
4.2.5 Integrar las fortalezas y las oportunidades para potencializar los efectos positivos en el proceso	55
4.2.6 Estudiar las debilidades y las amenazas identificadas, y establecer medidas de contingencia.....	55
5. Conclusiones y recomendaciones	56
5.1 Conclusiones	56
5.2 Recomendaciones / Trabajos futuros.....	58

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 3 - 1: Marco jurídico de la consulta previa en Colombia.....	36
Tabla 3 - 2: Sentencias de la Corte Constitucional sobre la consulta previa	37
Tabla 3 - 3: Casos de consulta previa con problemas y desaciertos.....	47
Tabla 3 - 4: Casos exitosos de consulta previa.....	47

Introducción

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es considerada una herramienta de gestión para prevenir y mitigar los impactos potenciales que puedan ser causados por los distintos Proyectos, Obras o Actividades (POA). Sin embargo, a diferencia de los resultados que ha generado este proceso en otros países, en Colombia no es evidente la eficiencia de la Evaluación de Impacto Ambiental. Esto puede atribuirse a diferentes factores como la falta de metodologías oficiales, el moderado control estatal, el incumplimiento parcial de los compromisos adquiridos en los tratados internacionales y la discriminación en la participación de la comunidad, entre otros (Toro, 2009).

En relación con la participación, el decreto 1220 de 2005 limitó la participación efectiva y previa de la comunidad a proyectos y/o actividades que afecten áreas donde habiten etnias indígenas o negras. Para las comunidades que no pertenecen a estos grupos, el decreto 2820 de 2010 hace alusión a una participación informativa y no realmente vinculante: *“se debe informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso” (Decreto 2820 de 2010)*. La participación se debe considerar como un derecho y un deber del ciudadano, sin embargo, con frecuencia no se brindan los espacios vinculantes que garanticen esta participación y que permitan que tenga una incidencia real en la toma de decisiones.

La presente investigación analiza la situación actual de la participación en los procesos EIA en Colombia, considerando qué tan determinante ha sido para la toma de decisiones ambientales, a partir de la revisión de la literatura y de la legislación. El análisis anterior permite identificar las principales fortalezas y debilidades del proceso participativo y proponer estrategias de mejora. Igualmente, presenta el proceso de participación ciudadana que se lleva a cabo en otros países con características similares y disímiles a Colombia, comparándolo y sugiriendo algunos ajustes, basados en las experiencias implementadas en estos países.

La *participación* y sus implicaciones individuales y colectivas han sido ampliamente descritas y analizadas en la literatura. De igual manera críticos y defensores de la participación en los diversos procesos, han analizado la efectividad del ejercicio de la participación.

El primer capítulo presenta, el marco conceptual de la *participación ciudadana*, haciendo un recorrido por las diferentes escuelas y literatura publicada. Dando a la investigación un conjunto de herramientas para la construcción de la propuesta de mejora.

El segundo capítulo aborda el proceso de EIA, presentando el contexto a partir del cual puede ser entendida la participación, integrando el concepto de Participación Ciudadana y argumentando la importancia de incluirla en los procesos de toma de decisiones ambientales dentro del proceso de Licenciamiento Ambiental (línea base, evaluación de impactos y formulación de planes de manejo y mitigación).

El tercer capítulo recorre el marco jurídico y legal, así como algunas experiencias de participación en Colombia, con el fin de identificar las principales debilidades y fortalezas que caracterizan actualmente los procesos participativos.

La identificación de aquellos aspectos determinantes para el sano y efectivo desarrollo de la participación, conduce al planteamiento de una propuesta de mejora de los procesos participativos, conformada por una serie de estrategias concretas, presentadas en el cuarto capítulo. Por tratarse de un proceso único, el ejercicio participativo no acepta una receta para ser implementado, por esto la propuesta de mejora y las estrategias que la componen contribuyen a la construcción de bases sólidas para el ejercicio de la participación, pero deben adaptarse a cada caso en particular, teniendo en cuenta el marco legal, la identidad cultural de la comunidad y las experiencias pasadas que han vivido los actores que intervienen en el proceso participativo, entre otros.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones que pueden ser tenidas en cuenta por futuras investigaciones que pretendan abarcar la participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

1. Una aproximación al concepto de la participación

La participación y sus implicaciones individuales y colectivas han sido ampliamente descritas y analizadas en la literatura. Las definiciones que se han sugerido abarcan una gama completa y pueden diferir considerablemente de un autor a otro. De igual manera se han manifestado críticos y defensores de la participación en los diversos procesos, exponiendo desde cada perspectiva por qué el ejercicio de la participación es sano y efectivo, o por el contrario por qué no lo es. En consecuencia, antes de entrar a analizar la participación ciudadana en los procesos de EIA en Colombia, es necesario acercarse al contexto de la misma.

En primer lugar, se expondrá cómo la participación ha sido definida por varios autores y cómo será entendida durante el desarrollo de esta investigación, para finalmente centrarse en el concepto de participación ciudadana. Más adelante, se presentarán las categorías, enfoques y niveles que le han sido atribuidos. Posteriormente se resaltarán los objetivos y funciones que han sido definidos para este concepto en la literatura y se revisarán los argumentos que se han manifestado a su favor y en su contra. Por último, se describirán los pilares esenciales para una participación efectiva y los factores críticos de éxito (FCE), seguidos de los métodos empleados en la evaluación de la participación y se establecerá un marco que conduzca a un efectivo análisis de la aplicación de este concepto en Colombia.

1.1 Concepto de participación

El término *participación* tiene su origen en el latín, así como la palabra *participar*. En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “participar” se define como tomar parte en algo; pero también en otra de sus acepciones como dar parte, noticiar, comunicar. De esta manera, un ciudadano estaría participando cuando tiene parte en un proceso de toma de decisiones y cuando puede dar parte o comunicar sus ideas, sus necesidades o sus intereses. La investigación se concentrará en la definición de participación como “ser parte”.

Delpiano y Sanhuesa (2003) plantean que la participación consiste en hacer presencia de forma activa en los procesos que nos preocupan e interesan. Según Arnstein (1969) la participación es el canal para la redistribución del poder que permite a los ciudadanos ser incluidos deliberadamente en el futuro. Por lo tanto, la participación ciudadana abarca el derecho de los ciudadanos a ser informados previamente y a ser vinculados de manera significativa en los proyectos que puedan afectar su vida y su subsistencia (Enserink y

Koppenjan, 2007). Para Wandersman (1981), Wilcox (2003) y Rowe et al. (2004) la participación se define como un proceso en el que las personas, grupos y organizaciones optan por tomar un papel activo en la toma de decisiones que les afectan.

Cuesta (1995) propone la participación como una acción social en la que intervienen dos o más sujetos que, aunque por lo general tienen intereses diferentes y/o contrarios, se unen a propósito de una idea, de un hecho o un proyecto, motivados por la aspiración de alcanzar un resultado que les proporcione algún beneficio.

La Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2), define la participación ciudadana como el proceso que involucra a aquellos que son afectados por una decisión durante la toma de decisiones, suministrando a los participantes la información que ellos necesitan para involucrarse significativamente; también da a conocer a los participantes en qué forma sus aportes podrán influenciar la decisión. Lo anterior promueve la toma de decisiones sostenibles.

Para la Mesa Permanente de Participación Ciudadana y Comunitaria del Sector Minero Energético (2001), la participación es el proceso en el que las comunidades se reconocen como actores de su historia a nivel social, político, económico y cultural, y ejercen los derechos que a nivel individual, comunitario y social prevé la Constitución Nacional y la legislación ambiental vigente, sobre la posibilidad de gozar de un ambiente sano y participar en la toma de las decisiones sobre los asuntos que las afectan.

La participación debe ser entendida como una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuaciones colectivas con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos (González, 1995, P 17).

Vargas (1994) plantea que se le ha denominado participación a una acción colectiva de interacción social a través de la cual los actores sociales buscan incidir en el proceso vivido por una actividad pública, intentando transformarla para que esta responda a sus intereses colectivos. Vargas resalta dos atributos de la participación: i) la exclusividad de coerción y ii) el sentido de pertenencia. El primero destaca la participación como una decisión individual, la cual no puede imponerse forzosamente y en consecuencia, no participar también sería una opción de participación (con un mensaje implícito). En cuanto al sentido de pertenencia, este permite expresar la participación como un ejercicio colectivo que trasciende los actos individuales y busca mantener un sentido de identidad cultural ligado al proceso.

A partir de lo anterior puede deducirse que la participación es vinculante y permite a los ciudadanos influir activamente en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, al momento de ejercer la participación es evidente que no siempre se presentan estas condiciones, en ocasiones el simple hecho de informar a la comunidad es entendido como un ejercicio participativo. Arnstein (1969) en su "escalera de la participación", que se expondrá más adelante, plantea la posibilidad de que la participación abarque desde la difusión pasiva de la información, hasta un compromiso activo que permite a los ciudadanos tener el control, por lo tanto cualquier peldaño de esa escalera podría llamarse *participación*. A continuación se presentan las categorías, niveles y enfoques

que ha adoptado la participación ciudadana, también vista como *participación pública*, desde la literatura.

1.2 Categorías, enfoque y niveles de la participación

La participación ha dado lugar a una amplia gama de enfoques ideológicos, sociales, políticos y metodológicos (Lawrence, 2006); en vez de descartar un enfoque u otro, conviene analizar las diferencias, comprender en cuáles contextos son más adecuadas estas interpretaciones y considerar posibles formas de integrarlas. La participación pública se representa de diferentes maneras y las actividades de participación pueden dividirse en varios niveles (Arnstein, 1969; Plummer y Taylor, 2004; Rowe y Frewer, 2005).

En diversas formas se han categorizado los tipos de participación, uno de ellos depende del grado de compromiso de los interesados, entre ellos el enfoque de Arnstein (1969), quien plantea la *Escalera de Participación* (ladder of participation) como un proceso continuo de aumento en el nivel de participación de los interesados, desde la difusión pasiva de la información, lo cual ella cataloga como *manipulación*, hasta un compromiso activo que denomina *control de los ciudadanos* (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Potapchuck, 1991). Los peldaños de esta escalera han sido conocidos con diferentes términos e interpretaciones dependiendo del autor; los más frecuentemente utilizados son el de Bigg (1989), que describe el nivel de compromiso como una relación que puede ser contractual, de consulta o de colaboración. Con respecto a este mismo enfoque, Farrington (1998) discrimina únicamente dos niveles de participación, estos son de consulta y funcional. Por su parte Lawrence (2006) aporta un peldaño más, proponiendo la transformación de la participación a partir del otorgamiento de poder a las comunidades involucradas, conduciendo a que este poder lidere los procesos.

Otra categorización que se ha dado al concepto de participación está asociada a su naturaleza, distinguiendo entre comunicación, consulta y participación real; la primera consiste en informar a los interesados, la segunda en conocer la opinión de los involucrados y la última, consiste en una relación de doble vía entre los participantes y quienes organizan el proceso, en la cual se evidencia un intercambio de información bien sea en forma de diálogo o de negociación. Algunas otras categorizaciones se enfocan en la base teórica, diferenciando principalmente entre la participación normativa y la pragmática, la primera centra su atención en el proceso, percibiendo la participación como un derecho democrático a involucrarse en las decisiones ambientales; en cuanto a la participación pragmática, se concibe esta como un fin en sí misma (Thomas, 1993; Webler, 1995; Beierle, 2002).

El desarrollo sostenible está íntimamente ligado con la democracia participativa. La Comisión Brundtland plantea que la sostenibilidad está directamente relacionada con las necesidades humanas y con la equidad social en el desarrollo; la Comisión afirma también que dicha equidad podría beneficiarse por una efectiva participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, garantizada por sistemas políticos. Lafferty (1996) plantea que dos premisas fundamentan este concepto, la primera implica que el cumplimiento debe alcanzarse a través de argumentos racionales relacionados con el problema, la segunda implica que cualquier decisión tomada debe estar precedida por procesos democráticos razonables.

A partir de las premisas anteriormente mencionadas, se ha dividido en tres categorías la participación pública con respecto al desarrollo sostenible: i) la participación que genera información relevante para la toma de decisiones, ii) la participación enfocada a incluir nuevos intereses en la toma de decisiones y iii) la participación con el fin de lograr un acuerdo público (Primmer y Kyllonen, 2006). Así mismo, de la participación se esperan algunas metas claramente definidas, como la producción de información ambiental pertinente para establecer el desarrollo en armonía con el entorno para que sea sostenible, la incorporación de todos los intereses pertinentes, y el aumento del reconocimiento y aceptación por parte de la sociedad del desarrollo sostenible como un principio de interés común.

Por otra parte, se han desarrollado algunas teorías con base en los objetivos que busca alcanzar la participación. Okali et al. (1994) plantean que los objetivos dependen de si la participación es impulsada por la investigación o por el desarrollo, mientras que Michener (1998) afirma que los objetivos variarán si la participación está basada en la planeación o en la gente. En el primer caso, se manifestará una tendencia a los resultados, en el segundo a preparar e incentivar a los actores involucrados a conocer y definir sus propias necesidades. Warner (1997) propone la construcción de consensos, la cual considera indispensable para alcanzar objetivos en términos de sostenibilidad. Enfocándose en los resultados operacionales de la participación, Lynam et al. (2007) divide los procesos de participación en aquellos que están dedicados a diagnosticar e informar, a diseñar, a consultar, a deliberar la implementación de planes de manejo, o a monitorear y a aprender a partir de su efectividad.

1.3 Objetivos y funciones de la participación

Los objetivos de la participación pública en relación con un proceso de desarrollo son: a) brindar oportunidades a los actores interesados de influir en la toma de decisiones desde las primeras etapas de un proyecto, b) educar y sensibilizar a las partes interesadas sobre los proyectos y sus impactos potenciales, c) reducir los conflictos entre los actores interesados, d) tomar decisiones con base en los impactos potenciales y en las medidas de mitigación considerados, e) mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones, y f) generar confianza entre los diferentes participantes (Cayford, 2002). Sin embargo, la participación ciudadana con frecuencia no alcanza estos objetivos, principalmente por su activación tardía en los procesos, por una limitación intrínseca de los mecanismos participativos, por una escasa contribución de quienes se ven más afectados por el desarrollo del proyecto, y por el exceso en tiempo y costos requeridos para el desarrollo eficaz de las actividades de participación (Bisset, 2000; Hartley y Wood, 2005; Paliwal, 2006).

Para Primmer y Kyllönen (2006) el primer objetivo de la participación en la toma de decisiones ambientales debe ser producir información ambiental relevante para el proceso, considerando dos tipos de efectos: en primer lugar las externalidades que influyen sobre el desarrollo del proyecto y en segundo lugar los efectos de éste sobre el bienestar de las generaciones futuras. En el caso de las externalidades, los procesos participativos pueden contribuir a la identificación de efectos que alteran el diseño y concepción del desarrollo, y los que éste producirá sobre el bienestar, los cuales no habían sido identificados o valorados previamente por no hacer parte de la interacción

previamente existente. En estas circunstancias tendría que vincularse a todo aquel cuyo bienestar pudiera ser afectado por las actividades desarrolladas.

Por otra parte, los posibles efectos sobre las generaciones futuras han sido incluidos en los procesos de decisión a partir de las ideas del desarrollo sostenible y de la justicia intergeneracional. Este grupo abarca los diversos efectos latentes que a menudo son acumulativos, posiblemente irreversibles y que sólo podrían hacerse evidentes al pasar unas décadas. A partir de esta perspectiva toma fuerza el principio de precaución en los procesos de participación (Fisher y Harding, 1999).

El segundo objetivo consistiría en incorporar a todos los actores interesados. Todos aquellos que puedan verse afectados por la decisión deben tener la misma oportunidad de participar (Richardson, 1983; Habermas, 1996; Elster, 1998). Sin embargo, en la práctica no es fácil reconocer equitativamente los intereses de los diferentes actores involucrados, especialmente en áreas de baja gobernabilidad donde puede haber actores no reconocidos por la ley. La Declaración de Río sostiene que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la toma de decisiones ambientales, mientras los procesos de toma de decisiones luchan por encontrar el alcance de la participación legítima.

Finalmente, un tercer objetivo radicaría en lograr un acuerdo público a través de procedimientos democráticos, con el fin de alcanzar la legitimidad y el cumplimiento de las decisiones tomadas (CMMAD, 1987). Obtener el apoyo público para el desarrollo sostenible informando al público es solo una parte del desafío (Lafferty, 1996). El informe Brundtland sostiene que el desarrollo sostenible como principio rector básico de la sociedad en su conjunto debe ser llamado de “interés común”, por lo tanto debe ser aceptado por la sociedad como un todo. Para lograr que los individuos actúen hacia el interés común, la visión y los objetivos de la política pública sostenible deben enmarcarse en un proceso público abierto (CMMAD, 1987). Esto genera una gran responsabilidad por parte de las organizaciones del Estado responsables del desarrollo.

1.4 Argumentos a favor de la participación

En la literatura han sido sugeridos varios argumentos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, algunos de ellos se han agrupado en teóricos, prácticos y políticos (Frankish et al., 2002). Los argumentos teóricos han abarcado: el derecho de la gente a participar en la planeación, implementación y evaluación de diferentes procesos y proyectos (Sawyer, 1995; Schmidt y Rifkin, 1996); y el empoderamiento de la comunidad que puede ser fomentado, buscando que los miembros de la comunidad tengan un sentido de contribución y de poder o un lugar dentro del sistema (O’Neill, 1992).

Los argumentos prácticos han incluido: la apreciación de los recursos no explotados de la comunidad y la energía que puede ser movilizada; la provisión de una gama más amplia de insumos para la toma de decisiones; la búsqueda de soluciones integrales a los problemas que puedan presentarse; las nociones de que la participación puede llevar a decisiones más rentables (Creighton, 1993); y la creencia de que la participación ciudadana puede contribuir a una ejecución más eficaz de los proyectos (Brownlea, 1987; Farrell, 2000).

En cuanto a los argumentos políticos para fomentar la participación ciudadana se han considerado: la pérdida de fe en la legitimidad y la superioridad de los conocimientos

profesionales en la toma de decisiones (Berman, 1997; Charles y DeMaio, 1993); la oportunidad de ganar ampliamente el apoyo ciudadano, así como los esfuerzos de los voluntarios (Broadhead et al., 1989); y la prevención de impactos que pueden presentarse a partir de un proyecto si se involucra la participación ciudadana en la planificación y la ejecución, generando una mayor conciencia sobre dichos impactos (Tewdwrjones y Thomas, 1998).

La participación ciudadana lleva al empoderamiento de los actores interesados a través de la co-generación de conocimiento con investigadores y con otros participantes (Greenwood et al., 1993; Wallerstein, 1999). Los procesos participativos pueden incrementar las probabilidades de que las decisiones ambientales sean percibidas como holísticas, justas y equitativas, integradoras de una diversidad de valores y necesidades, que reconocen la complejidad de las interacciones entre el hombre y la naturaleza (Richards et al., 2004). Por otra parte, la participación promueve también el aprendizaje social (Blackstock et al., 2007), llevando a los individuos y a la sociedad habitada por estos a aprender uno del otro, construyendo nuevas relaciones y transformando relaciones adversas existentes, partiendo de la confiabilidad de cada uno y de la legitimidad de los otros puntos de vista (Forester, 1999; Leeuwis y Pyburn, 2002; Stringer et al., 2006).

Uno de los mecanismos que puede aportar mayores beneficios a partir de procesos participativos es el aprendizaje social. La interacción entre los diferentes grupos genera soluciones más creativas y generalmente más reflexivas, lo cual en vez de sobreponer los puntos de vista de los actores interesados, los integra.

La calidad y la permanencia de las decisiones ambientales tomadas también han sido vistas como beneficios resultantes de la participación comprometida de los actores involucrados. Martin y Sherington (1999) y Reed (2007) argumentan que la participación permite optimizar la adaptación y armonización de las intervenciones y las herramientas tecnológicas al contexto socio-cultural y ambiental local, mejorando las tasas de adopción y difusión en los grupos de interés, así como la capacidad de conocer las necesidades locales y sus prioridades.

La participación temprana de los grupos y la inclusión de sus intereses e ideas desde el diseño del proyecto, hacen más probable que las necesidades y prioridades de la comunidad sean identificadas con éxito (Dougill et al., 2006). Los procesos de participación deben llevar a la toma de decisiones de más alta calidad, debido al suministro de mayor y más completa información que permite anticipar y aminorar los posibles impactos negativos antes de que ocurran (Fischer, 2000; Beierle, 2002; Koontz y Thomas, 2006; Newig, 2007).

Stringer et al. (2006) sostienen que estableciendo bases comunes, generando un ambiente de confianza entre los participantes y aprendiendo a reconocer y a respetar la legitimidad de los puntos de vista de cada uno de los actores involucrados, los procesos de participación serán transformadores de relaciones adversas y encontrarán nuevas formas de relacionarse y de alimentar el aprendizaje social, contribuyendo a la vez a un desarrollo integrado.

El análisis de 36 casos de comunidades pesqueras en Bangladesh con y sin participación ciudadana, elaborado por Sultana y Abeyasekera (2007), hace evidente estadísticamente

que la participación lleva al incremento en las medidas de conservación y a la reducción de conflictos entre los diferentes actores. Por su parte, Beierle (2002) tomó información de 239 estudios de caso publicados sobre participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales y concluyó que la participación activa mejora la calidad de las decisiones tomadas, principalmente debido al suministro de nueva información, de ideas y de análisis planteados desde múltiples perspectivas. A pesar de la evidencia arrojada por estos estudios de caso, podría decirse que si bien la participación impacta positivamente la calidad de las decisiones ambientales, esta tendrá una relación directamente proporcional con la calidad de los procesos (Reed, 2008).

1.5 Argumentos en contra de la participación

De otro lado, también han sido sugeridos algunos argumentos en contra de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, principalmente por parte de las autoridades (Primmer y Kylönen, 2006). Estos afirman que los profesionales son los legítimos y responsables superiores en la toma de la decisión (Scanlan et al., 1996); que los esfuerzos para proteger los derechos individuales pueden comprometer la calidad de los procesos y proyectos; que la participación de la comunidad puede involucrar personas que tienen menos habilidad o conocimiento que los responsables de ejecución de las decisiones tomadas (Brownlea, 1987), que la participación puede ser costosa e ineficaz (Arnstein, 1969, 1971; Piette, 1990), y que también puede involucrar a personas que son menos responsables de los resultados que los profesionales tomadores de las decisiones (Brownlea, 1987).

La participación pública en principio abarca a todas las personas, pero puede no ser posible alcanzarlas a todas y puede que no todos los ciudadanos quieran ser involucrados (Creighton, 2005); sin embargo, es necesario garantizar que quienes participan activamente representen los intereses de aquellos que directa o indirectamente podrán ser afectados por el proyecto o aquellos que pueden afectar positiva o negativamente el desarrollo y los resultados del proyecto (Lizarralde, 2011).

Así mismo, en democracias débiles la participación puede representar también un reto y una preocupación para las autoridades, pues en algunos casos se cree que la participación activa puede conducir al desorden social y al conflicto (Shan y Yai, 2011). Algunos autores afirman que la democracia en los procesos de participación ciudadana puede ser contraproducente, pues aumenta la influencia de algunos grupos específicos con intereses particulares. English (1996) sostiene que la participación pública no disminuye los conflictos entre las entidades y la comunidad en general, ni el tiempo, ni los costos de elaboración y ejecución de los procesos de toma de decisiones, sino que por el contrario, aumenta tanto los conflictos, como los costos y el tiempo. Por su parte, Folk (1991) expone que frecuentemente los miembros de la comunidad en general son considerados no calificados y demasiado implicados emocionalmente en los problemas a resolver, y que por lo tanto no son aptos para ser involucrados en decisiones que conlleven complejas cuestiones técnicas y científicas y que este papel debe estar limitado a los expertos.

La participación pública en los países desarrollados regularmente abarca la recolección y el análisis de las opiniones públicas acerca de un proyecto, con el fin de ayudar a quienes toman las decisiones a satisfacer las necesidades de la población de la forma más apropiada (ICF, 1998). En los países en vías de desarrollo no ocurre lo mismo: la

participación está en una etapa infantil, en la cual en el mejor de los casos son escuchadas las opiniones pero no necesariamente tenidas en cuenta (Zhang y Jennings, 2009).

El principal problema se relaciona con la identificación de objetivos múltiples para conseguir una participación efectiva. Por una parte, muchos de los objetivos implican conceptos con marcadas diferencias, actividades, intereses y consecuencias. Por ejemplo, brindar información a la comunidad es muy diferente a permitir a esa comunidad influir en las decisiones del gobierno o de "empoderar" a los individuos y a las comunidades. Ante este hecho, es difícil ver cómo cada uno puede percibir el tema de la "participación efectiva" sin diferenciar claramente entre los diversos objetivos que se plantean y sin tener en cuenta lo que cada uno implica y supone. Por otra parte, lo que refleja el hecho de que el término pueda abarcar muchas cosas diferentes, es que la participación es en realidad más aparente que real (Lawrence, 2003, p. 272).

Una tercera cuestión es que incluso algunos de los objetivos individuales identificados en la literatura son complejos y requieren una cuidadosa definición, así como un profundo análisis. Esto se evidencia al citar con frecuencia un objetivo, permitiendo que las aspiraciones o prioridades de la comunidad se centren en éste, convirtiendo a los ciudadanos en una de las numerosas variables consideradas en la toma de decisiones, para de inmediato con exclusión de las opciones que no logran obtener el apoyo de la comunidad (Becker et al, 2004; Devlin y Yap, 2008; Lockie, 2001) tomar la decisión. Otra dificultad es la escasa posibilidad de que las diferentes facetas de interactuar en la participación pública sean reconocidas. En los raros casos en que se aprueba el potencial de interacción entre las diferentes formas de participación, el tratamiento tiende a ser superficial y asumir que es probable que estos aspectos se refuercen entre sí de una manera positiva (O'Faircheallaigh, 2010).

El uso general del término "Participación Ciudadana", especialmente cuando no se tiene un marco de referencia en cuanto a qué se busca y cómo se llevará a cabo, puede conducir a diferentes formas de entender la participación (Boon y Meilby, 2000; Willis, 1995). Los miembros de una comunidad determinada, con frecuencia pueden sentirse frustrados porque la participación no tomó el rumbo que ellos pensaban. El simple hecho de ejercer la participación no garantiza sentimientos de satisfacción (Boon y Meilby, 2000).

A pesar de que los beneficios de los procesos participativos parecen evidentes, está creciendo la idea de que no están a la altura de lo que esperarían los actores involucrados. La participación de los interesados en sí misma no resuelve o evita los conflictos, pues al dar poder a grupos previamente marginados pueden generarse interacciones potencialmente negativas con otras estructuras de poder (Kothari, 2001). Algunas formas de participación pueden reforzar los privilegios que se han tenido hasta el momento y las dinámicas grupales pueden desalentar el deseo de las minorías de expresar sus perspectivas, creando acuerdos disfuncionales (Nelson y Wright, 1995; Cooke, 2001).

Probablemente en la mayoría de los casos se haya incrementado el número de actores involucrados en un proceso participativo, pero no la calidad del mismo. En ocasiones quienes han participado sienten que el resultado del proceso no es satisfactorio, debido principalmente a que su percepción de la capacidad de influir en las decisiones que los

afectan es muy baja (Handley et al., 1998; Duane, 1999; Wondolleck y Yaffee, 2000; Cosgrove et al., 2000; Burton et al., 2004). En este orden de ideas, los procesos de participación podrían convertirse en tertulias que crean ambigüedades y retrasan la toma de decisiones (Bojorquez-Tapia et al., 2004; Vedwan et al., 2008). Una de las razones por las cuales los procesos de participación podrían no tener la trascendencia esperada es la existencia de posiciones no negociables o de actores con derecho al veto, lo cual limitaría el poder que podrían tener los participantes de influir en la toma de decisiones (Broad et al., 2007), también se argumenta que quienes participan podrían no tener la suficiente experiencia ni el compromiso requerido para tomar parte en debates con un fuerte componente técnico (Fischer y Young, 2007). Son muchos los casos en que la apertura de espacios de participación conduce al ejercicio de formas de extorsión y chantaje, especialmente sobre proyectos ejecutados por inversionistas privados.

Muchas de las limitaciones que enfrentan los procesos de participación tienen sus raíces en la organización cultural de las instituciones y en quienes hacen parte de ellas.

1.6 Efectividad y FCE en la participación

La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) propone los siguientes valores esenciales para que la participación ciudadana sea efectiva: a) estar basada en la creencia de que aquellos que son afectados por una decisión están en su derecho de ser involucrados en el proceso de toma de la decisión; b) incluir el compromiso de que las contribuciones hechas por los ciudadanos influenciarán la decisión; c) promover las decisiones sostenibles reconociendo y comunicando las necesidades e intereses de todos los participantes, incluyendo a los responsables de tomar la decisión; d) facilitar la intervención de aquellos potencialmente afectados por una decisión o interesados en ella; e) procurar la inclusión de aportes de los ciudadanos en el diseño de los métodos de participación a través de los cuales serán vinculados; f) proveer a los participantes la información que ellos necesitan para participar activamente; y g) comunicar a los interesados cómo sus aportes influirán en la decisión.

La comunicación y el contexto han sido resaltados por varios autores como factores críticos de éxito en los procesos de participación. La comunicación desde el principio y hasta el final del proyecto marca la diferencia en los resultados y en el nivel de compromiso de los involucrados en los procesos participativos (Wagenaar, 2005). La gente debe conocer en qué consiste el proyecto, cómo va a desarrollarse, qué riesgos implica, cuáles son los beneficios proyectados para la comunidad y las metas esperadas, así como también debe ser informada durante el desarrollo y al final del proyecto acerca de los resultados y de la relación de estos con la participación ejercida a lo largo de la obra o actividad (Vedung, 1999; Harmsen et al., 2003).

De igual manera es indispensable que quienes ejercen la participación sean las personas apropiadas y que el rango abarcado sea lo suficientemente representativo y diverso en términos de edad, raza, sexo, condiciones socioeconómicas, entre otros, basándose en la equidad y la reciprocidad, de manera tal que el proceso sea tomado en serio por todas las partes involucradas (Propper y Steenbeek, 1999; Rowe y Frewer, 2000; Edelenbos, 2000; Hazeu et al., 2005). Así mismo, la efectividad en la participación estará determinada por los recursos, por el marco jurídico y legal en que ésta se desarrolla, por

la estimulación de una cultura participativa, por la transparencia y simplicidad en los procesos con reglas claramente establecidas desde el principio, por la autonomía y por el apoyo (Popper y Steenbeek, 1999; Rowe y Frewer, 2000; Edelenbos, 2000; Wang, 2001; Loyens y Van del Walle, 2006; Lowndes et al., 2006; Gelders et al., 2010).

Las probabilidades de éxito de un proyecto suelen aumentar cuando se involucra la participación, debido principalmente a la reducción en costos y en tiempo del proyecto (Creighton, 2005), al desarrollo de planes y soluciones innovadores que surgen de la sabiduría de la comunidad, a la promoción del aprendizaje mutuo (Manowong y Ogunlana, 2008), al deseo de proteger los derechos individuales y de las minorías (Plummer y Taylor, 2004) y al aumento en la legitimidad de las decisiones del gobierno a partir de la aceptación de la comunidad (Moore y Warren, 2006).

El método y la continuidad, también determinan la efectividad en los procesos participativos (Gelders et al., 2010). La selección del método correcto y la implementación adecuada del mismo incentivan la participación de la comunidad, en cambio la selección de un método no compatible con las características de los diferentes grupos involucrados, ya sea porque se ha tomado de modelos de procesos exitosos correspondientes a otros proyectos o actividades, por ausencia de un estudio previo o por la obsesión en cuanto al método por parte de quienes lo seleccionan, lleva necesariamente a la disminución del nivel de compromiso en la participación (Edelenbos, 2000; Loyens y VandeWalle, 2006).

En cuanto a la continuidad, un proceso de participación debe involucrar a los actores interesados de principio a fin. La participación debe iniciar con la planeación, pasando por la implementación, hasta llegar al monitoreo y la evaluación de los resultados, sin embargo con frecuencia la participación es únicamente tenida en cuenta durante la prefactibilidad e implementación de los proyectos, lo que dificulta que se obtengan la calidad y los resultados esperados. Es indispensable que tan pronto empiecen a verse los resultados no desaparezca la participación, promoviendo así la anteriormente mencionada cultura participativa (Wagenaar, 2005; Propper, 2006), pues suele ser tenida en cuenta la comunidad para poner en marcha un proyecto, pero no siempre es tenida en cuenta para compartir y analizar los resultados.

La participación comprometida de los actores interesados tan temprano como sea posible en la toma de decisiones, ha sido frecuentemente resaltada como uno de los factores críticos de éxito en un proceso de participación (Stewart et al., 1984; Blahna y Yonts-Shepard, 1989; Garipey, 1991; Beltson, 1995; Chess y Purcell, 1995; Reed et al. 2006). Otro aspecto esencial que debe considerarse en un proceso participativo es la definición de los objetivos desde el diseño mismo del proceso, estos deben ser acordados entre los actores desde el principio con el fin de generar resultados más sólidos. Esto puede requerir negociación entre los actores y algunos de ellos podrían tener objetivos irreconciliables (Chess y Purcell, 1999).

Determinar el nivel de compromiso requerido, quiénes deben comprometerse y cuál es la mejor forma de comprometerlos, sólo es posible cuando los objetivos han sido claramente definidos desde el inicio (Reed, 2008). Sólo cuando los objetivos del proyecto se hayan articulado con claridad con el proceso de desarrollo local, el nivel de compromiso de acuerdo con los objetivos haya sido identificado y los actores interesados relevantes hayan sido seleccionados, los métodos de participación podrán ser

seleccionados. En cuanto al compromiso de los actores interesados, varios autores han sugerido métodos que pueden ser empleados en diferentes niveles de compromiso, entre ellos, Arstein (1969), Biggs (1989), Pretty (1995), Rowe y Frewer (2000) y finalmente Richards et al. (2004).

Los actores a través de un enfoque deliberativo pueden definir los problemas y las expectativas de su participación. Si las metas que esperan obtenerse a partir del proceso participativo son el resultado de un diálogo entre los participantes, ellos se sentirán más apropiados del proceso, estarán más dispuestos a una construcción colectiva de la información y de las ideas, y percibirán que los resultados obtenidos son más relevantes con respecto a las necesidades y prioridades que los motivan a comprometerse activamente con la participación (Johnson et al., 2004; Lynam et al., 2007).

La selección del método no sólo dependerá de los objetivos y del nivel de compromiso, sino también del contexto en el cual se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones. Los factores socio-culturales y ambientales requerirán que el método sea adaptado a unas condiciones y circunstancias específicas. Por ejemplo, si el contexto socio-cultural impide a las mujeres expresar sus ideas enfrente de los hombres, el método debe ofrecer los escenarios alternos para que tanto hombres como mujeres puedan expresar sus opiniones sin salirse de su marco cultural. De igual manera con quienes no saben leer o escribir, con quienes tienen algún tipo de discapacidad o con quienes no hablan el mismo idioma, el método debe adaptarse a cada situación en particular (Richards et al., 2004; Reed et al., 2008).

Una vez establecidos el método y las herramientas que se emplearán, debe definirse la forma en que el proceso participativo será manejado (Chess y Purcell, 1999; Richards et al., 2004). Imparcialidad, apertura a múltiples perspectivas y accesibilidad son características esenciales que no pueden faltar en un facilitador que busca el éxito del proyecto. Dos facilitadores haciendo uso de las mismas herramientas podrían tener resultados notoriamente diferentes, pues el éxito no puede determinarse tanto por las herramientas empleadas, sino más bien por cómo estas herramientas se involucran en el proceso participativo y eso depende de las habilidades y capacidades del facilitador (Bojorquez-Tapia et al., 2004), que no son fáciles de aprender pero que pueden ser desarrolladas a través de años de experiencia, de intuición y de empatía (Richards et al., 2004).

La integración del conocimiento local con el conocimiento científico contribuye a que los procesos participativos dinámicos y complejos sean comprendidos de una mejor manera, también facilita la investigación de supuestos e incertidumbres y conduce a que las decisiones tomadas sean más sólidas (Hansen et al., 1994; Johnson et al., 2004; Reed et al., 2006; Stringer y Reed, 2007; Reed et al., 2008).

Norgaard (1984) e Ingram (2008) sostienen que el conocimiento científico se caracteriza por ser explícito, sistematizado, descontextualizado y por ende transferible. Pero esa transferencia entre un contexto y otro no garantiza que la información obtenida sea relevante y efectiva. Cada vez más autores aportan evidencia para la defensa de esta mezcla de conocimientos y afirman que combinando estas dos fuentes de conocimiento será posible que tanto los investigadores como las comunidades locales, con sus diferentes perspectivas, puedan interactuar en favor de prácticas y políticas ambientales

más relevantes y efectivas en un proceso de interacción transversal (Forsyth, 1996; Nygren, 1999; Stringer y Reed, 2007).

Por otra parte, se ha planteado también que el conocimiento local puede ser exagerado, distorsionado e irrelevante frente al conocimiento científico moderno sobre el manejo de conservación. Por lo tanto, aquello que logre establecerse a partir de la integración del conocimiento científico y del conocimiento local inevitablemente deberá surgir del equilibrio entre la participación significativa y el rigor científico (Molnar et al., 1992; Richards, 1993; Abbot y Guijt, 1997; Morgan y Murdoch, 2000).

Se conoce una amplia gama de herramientas y de procesos disponibles para promover y ejercer la participación, sin embargo la necesidad de responder ágilmente a los contextos dinámicos en que es demandada, lleva a requerir una filosofía que la sustente. Esta filosofía desde la literatura se ha construido basándose en el empoderamiento, la equidad, la confianza y el aprendizaje social (Reed, 2008).

Con respecto al empoderamiento se han reconocido dos formas: asegurar que la decisión puede ser realmente influenciada por el poder que se ha otorgado a los participantes (Fiorino, 1990; Laird, 1993; Chase et al., 2004; Tippett et al., 2007) o asegurar que los actores tienen las capacidades técnicas para asumir un compromiso efectivo con la decisión (Richards et al., 2004). Si una decisión ya está tomada o no puede ser influenciada por los actores involucrados, el proceso de participación carecería de efectividad y se limitaría a suministrar información y a presentar un diagnóstico a la comunidad. Si existen limitaciones, tanto por parte de quienes toman las decisiones como por parte de los demás actores interesados, estas deben ser identificadas y expuestas con claridad desde el inicio del proceso participativo con el fin de evitar falsas expectativas que terminen en frustración y conflictos entre los actores (Reed, 2008).

No es suficiente dar la oportunidad de participar a los diferentes actores, es necesario que ellos estén preparados para hacerlo (Weber y Christopherson, 2002). Si el componente técnico en la toma de decisiones es fuerte, deben involucrarse participantes con un nivel de educación y de experiencia acorde con estos procesos, poniendo en práctica el conocimiento y fortaleciendo la confianza, permitiendo así que su compromiso en el ejercicio de la participación sea significativo.

El poder que adquieren los participantes en estos procesos y la confianza entre los diferentes actores deben ser explícitos, buscando que todos se sientan involucrados en el proceso y que tengan voz en los diálogos resultantes. Esto aumenta la probabilidad de que las decisiones tomadas sean percibidas como justas y válidas por quienes han estado dentro y fuera del proceso (Tippett et al., 2007). El respeto entre los actores involucrados y los facilitadores del proceso debe estar implícito y el tiempo que invierten los participantes, más aún cuando es voluntario, debe ser altamente valorado.

Otro de los pilares de la filosofía de la participación es el aprendizaje en doble vía entre los participantes (Johnson et al., 2004; Chase et al., 2004; Lynam et al., 2007). Este aprendizaje se presenta entre actores con diferente tipo y nivel de conocimiento, perspectivas e ideas, así como también entre los participantes y los investigadores.

1.7 Evaluación de los procesos de participación

Los procesos de participación son diferentes, de acuerdo con las condiciones y circunstancias en que se lleven a cabo, algunos pueden ser exitosos y otros fracasar. A la luz de estas diferencias, se ha introducido con fuerza el concepto de evaluación de la participación, que busca medir la utilidad de los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la reducción de los conflictos. Esta herramienta conlleva un aprendizaje permanente y a la vez un mejoramiento continuo de los procesos, que puede redundar en el aumento de la eficacia de la participación pública. De igual manera, la evaluación permite revisar qué tan articuladas están las políticas gubernamentales de participación en la toma de decisiones ambientales (Charnley y Engelbert, 2005).

Así como los procesos de participación pueden variar considerablemente, las evaluaciones también son diferentes y debe tenerse en cuenta qué se pretende evaluar, para seleccionar así la herramienta correcta de evaluación. Beierle y Cayford (2002) señalan que hay tres tipos generales de evaluación de los programas de participación ciudadana: i) en primer lugar se encuentran aquellas que miden el éxito de acuerdo con la democratización de la entidad en la toma de decisiones; ii) en segundo lugar, están aquellas que evalúan el éxito con base en la participación de la comunidad, tratando de establecer un conjunto de beneficios sociales que se hayan obtenido en el proceso de participación; iii) finalmente, algunas evaluaciones se han encaminado a medir el éxito de la participación a partir de los objetivos específicos de uno o varios participantes, lo que se conoce como "evaluación de la eficacia" (Bellamy et al., 1999).

En consecuencia, cabe afirmar que los procesos participativos constituyen la base del funcionamiento del desarrollo en el ejercicio de las democracias, y que un Estado no puede transferir la responsabilidad que le cabe de establecer mecanismos participativos adecuados a terceros, para luego esperar que éstos puedan tener éxito en ambientes donde la gobernabilidad de los procesos democráticos es baja o débil.

2. Participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental (EIA)

La Participación Ciudadana es un componente esencial de la Evaluación de Impacto Ambiental, la cual se considera en sí misma como una herramienta participativa, que para alcanzar sus objetivos necesita de la construcción de conocimiento colectivo vinculando a los ciudadanos desde la primera etapa de un proyecto. Sin embargo, el papel que ha jugado la Participación Ciudadana en estos procesos a nivel global no ha sido determinante; países desarrollados y en desarrollo siguen buscando la forma de hacer más efectiva la participación en la EIA, reconociendo sus limitaciones y generando propuestas de mejora, no sólo desde la legislación, sino también desde la práctica de la misma.

A continuación se presenta el contexto de la EIA a partir del cual puede ser entendida la participación. Más adelante se integra el concepto de Participación Ciudadana en la EIA, argumentando la importancia de incluirla en los procesos de toma de decisiones ambientales dentro de todo el ciclo del proceso (línea base, evaluación de impactos y formulación de planes de manejo y mitigación). Finalmente, se exponen algunos casos que ilustran en forma general la normatividad y la forma en que se ha ejercido la participación ciudadana en diferentes contextos.

2.1 La EIA: el contexto

La Evaluación de Impacto Ambiental ha sido definida por Canter (1996) como “todo procedimiento para la identificación y valoración de los impactos potenciales de proyectos, planes, programas o acciones relativos a los componentes físico-químicos, bióticos, culturales y socioeconómicos del entorno”; por Wathern (1988) como un “proceso para identificar las consecuencias probables para el ambiente geofísico, socioeconómico, la salud y el bienestar humano, de la implementación de actividades, e informar de manera previa a la comunidad de modo que pueda intervenir en la toma de decisiones”; por Garmendia et al. (2005) como “todo procedimiento necesario para la valoración de los impactos de las distintas alternativas de un proyecto determinado, con el objetivo de seleccionar la mejor desde un punto de vista ambiental”; y por Toro et al. (2009) como “un sistema de procedimientos de análisis y estimación de los impactos generados en la interacción de las actividades antrópicas y el ambiente, con el objetivo de tomar decisiones sobre el proyecto, obra o actividad”.

La Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto (IAIA, 2009), por su parte, ha definido la EIA como un proceso de identificación, predicción y evaluación de los efectos

biofísicos, sociales y de otro tipo que puedan ser relevantes a partir de algunas propuestas de desarrollo, antes de tomar decisiones o de asumir compromisos.

Tanto Ortolano et al. (1987) como Leu et al. (1996, 1997) hablan de “mecanismos de control” en la EIA para evaluar la eficiencia de esta herramienta en diversos contextos. Estos mecanismos son procesos intrainstitucionales e interinstitucionales destinados a garantizar que los proponentes de un proyecto consideren los impactos ambientales en la planificación y durante la toma de decisiones Ortolano et al. (1987, p. 286).

La Evaluación de Impacto Ambiental puede ser caracterizada como una política ambiental preventiva y una herramienta de gestión. Ha sido integrada alrededor del mundo para considerar los impactos ambientales de los proyectos, planes y programas en forma integral y sistemática. Otra de sus funciones principales es la de promover un espacio para la participación ciudadana. La EIA amplía la base para la toma de decisiones y conduce al desarrollo sostenible a partir de la planificación y las políticas implementadas (Pölönen et al., 2010).

La implementación de la EIA depende del contexto socio-económico y político de cada país. La forma en que sea aplicada la legislación influirá en la eficacia de los procesos de EIA (Marara et al., 2011). No es suficiente contar con una legislación robusta, lo que ya es considerado un gran avance, sino que también es necesario que la legislación sea respetada, difundida y puesta en práctica. Adicionalmente, es muy importante que el proyecto, obra o actividad que realiza una EIA la entienda como una parte integral del proceso de planeación de sus actividades, y no solamente como un trámite administrativo para la obtención de una licencia o un permiso para adelantarlas.

La Participación Ciudadana es parte fundamental de la EIA (Wood, 2003; Sindair y Diduck, 2005). La Evaluación de Impacto Ambiental ha sido considerada una herramienta de planeación deliberativa, que permite la comunicación y el mutuo aprendizaje, por medio de la cual los ciudadanos pueden participar e influir en la planeación ambiental y en la toma de decisiones (Sager, 2001; Petts, 2003; Elling, 2004). Para Wilkins (2003) esta herramienta consiste en un proceso de participación y de discusión entre varios actores, que pretende aumentar la transparencia y ampliar la información disponible para la planeación y la toma de decisiones ambientales.

La participación de los actores interesados en todas las fases del EIA ha contribuido a que la planificación sea más transparente, ya que ha atenuado las diferencias de poder y facilitado el desarrollo de la democracia en general. La participación desde la primera fase de la planificación y un estilo de planificación comunicativa han hecho posible fortalecer la confianza entre las partes interesadas, lo que permite el consenso en los conflictos y la prevención de apelaciones en las fases posteriores de la toma de decisiones (Wilkins, 2003). A pesar de que ha sido percibido un aumento en la confianza y en la transparencia durante el proceso de EIA en algunos casos específicos, no se puede establecer como una tendencia general, pues como sucede en los países que serán estudiados más adelante, aún se evidencian muchas deficiencias en el proceso participativo.

2.2 Participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales

Diferentes sistemas socioculturales y jurídicos han argumentado la importancia de incluir la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. De hecho, la mayoría de los sistemas políticos reconocen algunas formas de participación, y las democracias occidentales mantienen un conjunto aún más definido de objetivos comunes para la participación en un proceso político justificado. Estos objetivos no son siempre los mismos, sino que evolucionan con el cambio social.

Un factor importante para algunos aspectos en el discurso sobre la participación legítima ha sido el proceso de las políticas de desarrollo sostenible (Primmer y Kyllönen, 2006). La participación pública es un componente inherente al desarrollo sostenible tal como se define en los principales documentos internacionales (CMMAD, 1987; ONU Agenda 21, 1992). Sin embargo, aunque frecuentemente estos documentos hacen referencia al término “participación ciudadana”, las formas de participación que debe involucrar el desarrollo sostenible no son claras o no se desarrollan adecuadamente.

La participación es requerida con frecuencia a través de los caminos de la democracia. Los principios básicos empleados usualmente para describir la democracia son “control popular” y “equidad política”. Estos principios se reconocen en la mayoría de las constituciones democráticas y deben conducir a la política pluralista, es decir al reconocimiento de los diversos intereses de la sociedad (cf. Coleman, 1982; Dahl, 1989), a la participación igualitaria de los diferentes grupos de interés.

Se argumenta que un proceso deliberativo podría mejorar la inclusión y la representación de los grupos inarticulados (Forester, 1999; Dryzek, 2000). Así mismo se plantea que la deliberación y la participación directa de los ciudadanos podrían llevar a revelar información privada de grupos previamente desarticulados (Elster, 1998). Además, la deliberación más amplia entre los representantes de los distintos intereses es vista como un medio para resolver disputas políticas y lograr un acuerdo sobre un tema específico de interés (Carpenter y Kennedy, 1988; Kyllonen, 2002). El éxito en esta articulación también puede mejorar la legitimidad de las decisiones en forma de un acuerdo razonable.

El estrecho vínculo entre el desarrollo sostenible, la democracia y la participación ciudadana es resaltado en el Informe Brundtland (1987), en este la sostenibilidad se presenta ligada a la satisfacción de las necesidades humanas y a la equidad social, destacando que “tal equidad se vería favorecida por los sistemas políticos que garanticen una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones”.

Dicha efectividad de la participación depende principalmente de la manera en que el Estado ha venido trabajando con los ciudadanos en la concepción y planeación del desarrollo regional y local, y la forma en que las decisiones sobre programas estratégicos de desarrollo (aquellos que deben beneficiar al conjunto de la nación) son implementadas a nivel local. También es determinante la actitud de quienes lleven las riendas del proceso participativo en la planificación de los proyectos. La EIA es esencialmente un proceso institucional en el que el poder está dividido entre los diferentes actores: La autoridad, la comunidad y los proponentes.

Roberts (2000), resalta el papel de los promotores del proyecto en el aumento de la eficiencia de la participación pública en los procesos de evaluación de impacto ambiental, asegurando que si las empresas aprenden a estar bien organizadas y son abiertas y honestas, la participación ciudadana puede ser algo más que un medio para un fin. Puede ser un fin en sí misma, un diálogo permanente que beneficiará a la empresa por muchos años. En la práctica esto podría evidenciarse con iniciativas concretas como la elaboración y divulgación de un programa de participación pública para contribuir a la construcción de la propuesta de un proyecto específico.

Los intereses prioritarios de los promotores pueden dar lugar a una situación en la que las observaciones presentadas por el público sean ignoradas (Hokkanen, 2007). Por su parte, las autoridades deben garantizar que los puntos de vista y las observaciones pertinentes presentados por el público sean considerados en la toma de decisiones. La función de las autoridades contrarresta la división asimétrica de poder entre los promotores y los ciudadanos (Pölonen, 2007). Sin embargo, los objetivos de la participación en la EIA son difíciles de alcanzar si las únicas fuerzas que impulsan la participación en este proceso son las obligaciones y las amenazas legales. Si la función de la participación en la EIA no es otra que la de legitimar el proceso o controlar la opinión pública sobre el proyecto, fácilmente creará más desconfianza y nuevas disputas (Tripp y Alley, 2003).

Finalmente, los ciudadanos también son determinantes en la búsqueda de la eficiencia en los procesos participativos, reconociendo que a través de EIA tienen la oportunidad de definir cómo desean su entorno e ir más allá del simple hecho de oponerse. De hecho, nadie puede dar mayor garantía del crecimiento de la participación ciudadana que los mismos ciudadanos (Roberts, 2000). En democracias deficientemente preparadas por el Estado en modelos participativos aplicados a políticas de desarrollo, o en áreas remotas que han sido sistemáticamente privadas de una oferta institucional eficaz, los procesos participativos ejecutados por los proponentes de proyectos pueden ser vistos como oportunidades para la comunidad de poner en marcha su capacidad de presión para forzar a la empresa a interceder ante el Estado para resolver sus necesidades básicas insatisfechas o, peor aún, a forzarla a que esta las satisfaga con sus propios recursos, aumentando la brecha en la relación comunidad – Estado.

Por otra parte, cabe destacar que, a pesar de las expectativas que surgieron en la década de 1990 con respecto al aumento de la participación ciudadana en temas ambientales, la actividad global de la población se ha mantenido significativamente baja debido a que el Estado mismo no ha activado los procesos participativos democráticos en forma eficiente y eficaz. La EIA no ha tenido éxito en la activación de las grandes masas de los miembros políticamente pasivos de la sociedad. El instrumento parece ser utilizado por aquellas personas activas que ya hacían uso de las herramientas disponibles. De hecho, una especie de nueva élite política ha surgido, con algunos ciudadanos muy activos que a menudo dominan los espacios de participación (Parkinson, 2003).

A partir de esta situación, crece el interrogante de hasta qué punto las opiniones de los pocos ciudadanos activos representan las opiniones de las masas pasivas. Con respecto a esto, Hokkanen (2007) ha sugerido que incluso un pequeño grupo puede proporcionar argumentos innovadores y contribuir a la planificación y a la toma de decisiones

ambientales. Además, unos pocos ciudadanos activos pueden hablar con el mandato de un grupo más grande (por ejemplo, en el caso de las ONG), que deben tenerse en cuenta al considerar la representatividad de los participantes en la EIA.

Al evaluar la importancia de la participación ciudadana, se debe reconocer que cada proceso de EIA es único y que está inevitablemente ligado a su contexto socio-político. La eficacia de los argumentos del público depende de la herramienta elegida y del nivel de compromiso en el momento de la participación.

2.3 Participación ciudadana en la EIA: una visión global

A continuación se exponen algunos casos que ilustran en forma general la normatividad y la forma en que se ha ejercido la participación ciudadana en diferentes contextos. Si bien es cierto que cada contexto y cada proyecto hacen de la EIA un proceso único, también es cierto que las experiencias de participación en los procesos de EIA en dichos contextos pueden proporcionar lecciones que alimenten el proceso participativo en Colombia.

2.3.1 Participación ciudadana en los procesos de EIA en África

En primer lugar se analiza el caso de Egipto, país que no cuenta con requisitos legales que obliguen la inclusión de la participación en los procesos de EIA. Más adelante se expone el caso de Ghana, que a pesar de haber sentado un precedente por haberse convertido en el primer organismo de gobierno en África centrado en temas de gestión ambiental, aún conserva un marco regulatorio frágil que no le ha permitido alcanzar la efectividad en los procesos de EIA. Finalmente, se presentan Kenia, Tanzania y Ruanda, resaltando las similitudes que ha tenido la participación en estos tres países.

– EGIPTO

En este país, las disposiciones reglamentarias cubren los mismos problemas en el proceso de EIA que la Ley de Protección del Medio Ambiente, pero con más detalle. Ocho artículos de la Ley No. 4 de 1994 se refieren a la EIA, pero abarcan un número muy limitado de elementos en el proceso (Agencia Egipcia de Asuntos Ambientales, 1996). Las disposiciones de esta ley se refieren a las funciones de las autoridades administrativas competentes, a los procedimientos de apelación por parte del proponente contra la Agencia Egipcia de Asuntos Ambientales y contra las autoridades administrativas competentes, así como al seguimiento de los impactos resultantes.

En Egipto, donde no hay ningún requisito legal que obligue la inclusión de la participación ciudadana en la EIA, este proceso sigue siendo considerado como un ejercicio técnico que únicamente necesita la participación de organismos gubernamentales y de profesionales expertos (George, 2000). En general las directrices de la EIA en Egipto sugieren que las opiniones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los grupos afectados sean tenidos en cuenta en la realización de la EIA, pero no pasa de ser más que una sugerencia (Ahmad y Wood, 2002). Hasta el momento, los informes de EIA

son confidenciales y los ciudadanos no tienen libre acceso a la información que de ellos se desprende.

– GHANA

Se abrió un espacio para la EIA en 1989 a partir del Plan de Acción Nacional Ambiental, que buscaba el control ambiental a través de esta herramienta. Este Plan fue fortalecido con la Política Nacional Ambiental en 1991 y tres años más tarde con la Ley 490/1994 se estableció la Agencia para la Protección Ambiental. Pero sólo en 1999 surgió la Normatividad Ghanesa de Impacto Ambiental y en 2008 finalmente se establecieron las directrices de los sectores formales (Runhaar et al., 2012).

La creación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) sentó un precedente y se convirtió en el primer organismo de gobierno en África centrado en temas de gestión ambiental (Appiah-Opoku, 2001). Las normas sobre la EIA son muy detalladas e incluso especificadas por sector desde 2008. Aún así, el marco regulatorio continúa siendo frágil y debe ser mejorado para alcanzar una participación efectiva. Entre los aspectos a mejorar se destaca la poca confianza que existe dentro de la estructura de las autoridades ambientales, así como desde los ciudadanos y proponentes hacia estas mismas autoridades (Runhaar et al., 2012).

Appiah-Opoku (2001) señala que la falta de conciencia ambiental y de expertos locales, así como la falta de datos organizados de la línea de base, son fuertes restricciones en la práctica de EIA en Ghana. A su vez, reconoce que en el contexto específico de Ghana, al igual que en el de muchos países en desarrollo, el conocimiento indígena y las creencias tienen el potencial de complementar el conocimiento científico, mejorando los procesos de EIA.

– KENIA, TANZANIA Y RUANDA

En Kenia, un mayor compromiso gubernamental para mejorar la evaluación ambiental se observó a finales de 1970 con el plan de desarrollo establecido para el periodo comprendido entre 1979 y 1983, el cual contenía elementos del concepto de EIA. Sin embargo, es en 1999 que el Acto para la Gestión y Coordinación Ambiental (EMCA) dio un estatus legal y un verdadero reconocimiento a la EIA. Como apoyo a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y las normas de auditoría (EIAAR, 2003), se formularon las Directrices de evaluación de impacto ambiental (EIAGAP, 2002) para guiar el proceso. Amombo (2006) y Okello (2008) sostienen que la existencia legal del marco en Kenia ha ayudado significativamente a los actores interesados y ha mejorado la participación pública.

En Tanzania la preocupación por los temas ambientales se levantó y creció entre 1970 y 1980. La creación del Consejo Nacional de Gestión Medio Ambiental (NEMC) en Tanzania, a través del Acto Parlamentario No.19 de 1983, marcó el inicio de la EIA y asignó al Consejo la función de asesoramiento al Gobierno en todos los asuntos relacionados con la gestión del medio ambiente. A partir de entonces, el Plan de acción nacional de medio ambiente (NEAP), que tiene el objetivo general de alcanzar el desarrollo sostenible, fue aprobado por el gobierno en 1994 y requería la implementación

de la EIA como una herramienta de evaluación de proyectos de desarrollo. Como resultado, se formularon la Política Nacional Ambiental y las directrices para los procesos de EIA en 1997. Sin embargo, el proceso de EIA sólo se convirtió en un requisito legal en Tanzania después de la promulgación de la Ley de Manejo Ambiental en 2004 y del Reglamento de EIA y Auditorías Ambientales en 2005.

En Kenia los resultados del estudio de EIA se tienen en cuenta durante la toma de decisiones. Un registro de la decisión tomada se publica y las partes interesadas son informadas de los motivos de la decisión. Sin embargo, al igual que en Tanzania, proyectos políticamente significativos pueden tener influencia política. La importancia de esta influencia varía y continúa siendo sujeto de investigación.

Un profundo estudio sobre participación en procesos de EIA realizado en Kenia, evidenció que las barreras percibidas por los ciudadanos al momento de ejercer la participación eran el bajo nivel de conciencia, la pobreza, las barreras del lenguaje y las barreras culturales (Marara et al, 2011). Mientras que estudios realizados en Tanzania revelaron que, a pesar del marco legal, la percepción de los ciudadanos es que la participación pública en la actualidad tiene una baja influencia en la aprobación de un proyecto y que esta podría ser un área para mejorar el papel de la EIA en este país.

La inestabilidad política que reinó en Ruanda hasta 1994, ha hecho que hasta hace muy poco tiempo el gobierno no integrara los asuntos ambientales actuales y futuros como esenciales en la búsqueda del desarrollo sostenible. En consecuencia, Ruanda estableció la Autoridad Ruandesa de Gestión Ambiental para coordinar y supervisar todos los aspectos de la gestión ambiental, bajo la Ley Orgánica No.04 de 2005 (artículo 64). La Evaluación de Impacto Ambiental para proyectos en Ruanda, tanto en el sector público como en el privado, se convirtió en obligatoria en mayo de 2005.

Un estudio hecho en Ruanda reflejó que el 80% de los encuestados percibe la participación ciudadana como baja o muy baja, principalmente debido a la falta de conocimiento de la EIA en general y de información suministrada por las autoridades (Marara, 2009).

Algunos países en desarrollo han intentado imitar las prácticas de EIA de países desarrollados. Sin embargo, los países en desarrollo a menudo tienen una base económica extremadamente baja y enormes deudas externas, esto sumado a un contexto socio-político que impide el desarrollo como un todo, hará que cualquier intento de importación de prácticas puras de EIA de los países industrializados, se enfrente a problemas como la falta de participación ciudadana o en el mejor de los escenarios, un pobre ejercicio de participación durante el proceso de EIA (Sankoh, 1995).

La participación pública en el proceso de EIA es todavía baja en la región, al igual que en muchos países en desarrollo (Ahmad y Wood, 2002; Purnama, 2003; Okello et al, 2009). No obstante, cuando se analiza el contexto regional, enfocándose únicamente en los reglamentos escritos, se observa que Kenia y Tanzania han formulado una mejor regulación de sistemas establecidos para la participación pública que Ruanda.

A pesar del requisito específico para la consulta pública de la EIA en las directrices de los tres países, el estudio de Marara et al. (2011) concluye que su aplicación no ha sido la adecuada y que sin mejoras sustanciales de la participación pública en el proceso, no

podrá garantizarse la transparencia del sistema. Por lo tanto, no aumentará el nivel de aceptación por parte de los ciudadanos.

2.3.2 Participación ciudadana en los procesos de EIA en Asia

En el contexto asiático, se ilustran los casos de Pakistán, Túnez y Turquía. Este último a pesar de tener algunas particularidades, debido a que parte de su territorio pertenece al continente europeo, será analizado en este contexto, pues el ejercicio de la participación en los procesos de EIA en Turquía se asemeja más al de los países asiáticos, que al de los europeos.

– PAKISTÁN

Es obligatorio incluir la participación ciudadana a partir de la promulgación de la Ley de Protección Ambiental de Pakistán en 1997. La normatividad de la Agencia de Protección Ambiental de 2000 en virtud del artículo 10 exige que la notificación pública o invitación para la participación sea dada a conocer en un periódico Inglés o urdu nacional y en un periódico local de circulación general en las áreas afectadas por los proyectos 30 días antes de la audiencia (GOP, 2000). El aviso público debe contener información sobre el tipo de proyecto, la ubicación, el nombre y dirección del proponente y los lugares en que se puede acceder al informe de la EIA. La consulta pública formal no suelen tener lugar durante las EIA, excepto en los impactos socioeconómicos de los proyectos, tomando la forma de una encuesta de opinión.

Las Agencias de Protección Ambiental (EPA) están obligadas por ley a tomar una decisión y aprobación de la subvención del medio ambiente dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación del informe de la EIA. El recurso contra la decisión de los organismos federales o provinciales de protección del medio ambiente puede hacerse frente al Tribunal Ambiental Federal o Provincial dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la decisión sea comunicada. El tribunal entonces refrenda la aprobación o la rechaza.

Las disposiciones legales existentes en Pakistán para garantizar la participación son insuficientes, pues este derecho aún está relegado a la etapa de revisión, y decisiones tan importantes como la selección del sitio están fuera del alcance de los ciudadanos. Este es uno de los principales reclamos que se presentan en el proceso, ya que la mayor parte de los comentarios resultantes de este apuntan a un cambio de lugar, lo cual en una etapa tardía es prácticamente inviable.

Para obtener una mayor participación ciudadana y disminuir la posible oposición a un proyecto, la información proporcionada en el resumen ejecutivo y en el informe de la EIA debe ser integral y comprensible para las partes interesadas. Nadeem y Fischer (2011) han recomendado que el resumen esté escrito en un lenguaje no técnico con una traducción al urdu. Por otra parte, se sugiere que cada capítulo del informe de la EIA también incluya un resumen no técnico y su respectiva traducción al urdu.

– TÚNEZ

Las disposiciones legales para la EIA en Túnez se promulgaron como parte de la Ley 91 de 1988. Más adelante, algunas disposiciones reglamentarias para la EIA fueron

definidas en el Decreto 91-362 de 1991 (Agencia Nacional de Protección Ambiental, 1991). El decreto establece una lista de actividades que están sujetas a EIA, los pasos que deben seguirse en el proceso, así como los plazos y las responsabilidades institucionales.

En Túnez, no hay ningún requisito legal que obligue la inclusión de la participación ciudadana en la EIA, este proceso sigue siendo considerado como un ejercicio técnico, que únicamente necesita la participación de organismos gubernamentales y de profesionales expertos (George, 2000). Sin embargo, consultores de la EIA han indicado que, dado que la participación pública no es obligatoria, es a menudo ignorada y que se lleva a cabo sólo para determinados proyectos financiados por donaciones. A pesar de esto, ha habido intentos de rectificar la situación y algunos promotores han pedido a las ONG que contribuyan participando en los procesos de EIA (Tawfic Ahmad, 1998).

La transparencia en los procesos de EIA en Túnez ha sido fuertemente cuestionada, debido principalmente a que la participación ciudadana no está permitida ni siquiera en casos de apelación (Ahmad y Wood, 2002).

– TURQUÍA

Las normas turcas sobre la EIA surgieron en 1997 bajo el marco de la Ley de Medio Ambiente de 1983 y constan de 37 artículos, 5 artículos provisionales y 4 anexos, que abarcan la mayoría de los elementos del proceso de evaluación del impacto ambiental (Ministerio de Medio Ambiente (MMA), 1997).

El sistema turco contempla una amplia participación pública durante la fase de revisión. Sin embargo, Cabbar et al. (1999) considera que la participación tal como está plasmada en la normativa de la EIA tiende a ser débil. Esto podría explicarse considerando que la participación en la etapa de revisión es insuficiente, puesto que una participación efectiva debe estar presente desde la planeación y hasta el monitoreo, buscando el aprendizaje social y construyendo el proyecto multilateralmente. En este caso, el proponente del proyecto organiza una reunión con los actores interesados y les informa sobre el proyecto, más adelante los interesados pueden consultar el informe escrito en las oficinas del gobierno local (Ahmad y Wood, 2002).

2.3.3 Participación ciudadana en los procesos de EIA en Europa

Finlandia, Grecia e Italia componen el panorama europeo que se presenta a continuación, con algunas diferencias altamente notorias entre ellos, considerando que Grecia fue uno de los últimos países de la Unión Europea en adoptar la legislación sobre EIA.

– FINLANDIA

La EIA empezó a ser considerada en Finlandia en 1980, gracias a la implementación de esta herramienta a nivel internacional. En 1982 se publicó el primer reporte oficial que manifestaba la necesidad de incluir la EIA en la planeación ambiental nacional,

resaltando que las normas existentes sobre valoración de impacto eran insuficientes y que la EIA debería ser tenida en cuenta en varios niveles de la planeación y de la toma de decisiones ambientales. El reporte no fue visto con buenos ojos por parte de algunos sectores económicos (Hokkanen, 2007). La propuesta incluía dos fases de participación, esto fue lo que generó más rechazo principalmente por parte del sector agrícola (Sairinen, 2000).

La ley 468/1994 que implementa las directrices de la EIA en Finlandia entró en vigor en septiembre de 1994. En 1999 la ley fue sometida a una revisión general y en 2006 fue complementada con el decreto 713/2006 a través del cual se estableció el procedimiento para llevar a cabo los procesos de EIA (Pölonen, 2007).

Es evidente que la implementación de la EIA en Finlandia ha aumentado las oportunidades de ejercer la participación ciudadana, brindando acceso a más información y de mejor calidad, así como fortaleciendo las posibilidades de participar en la planeación ambiental desde las primeras etapas de un proyecto (Hokkanen, 2007). La EIA ha creado un espacio abierto a todos los actores interesados ofreciendo un papel en la planeación de proyectos que produzcan impactos ambientales significativos. En Finlandia ha sido posible que a todos los miembros de la sociedad se les brinde la posibilidad de tomar parte activa en la planeación ambiental. La falta de experiencia ha dejado de ser una barrera insuperable, a la vez que se ha fortalecido la información base para los procesos de planeación y de toma de decisiones a partir del incremento de participantes expertos en diversas áreas (Hokkanen, 2007).

La participación está definida en la legislación finlandesa de EIA como la interacción entre los proponentes, las autoridades y los actores interesados. Más que una simple recolección de información, la EIA permite y reclama una participación activa por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la participación en la EIA en este país se ve actualmente enfrentada a varios obstáculos. Entre ellos se destaca el uso incoherente de la información suministrada por los ciudadanos, debido principalmente a las restricciones en la legislación sectorial que llevan a que las preocupaciones sobre los impactos sociales presentados por el público no puedan tener un peso significativo en el proceso de toma de decisiones (Pölonen, 2007). Esto resalta la importancia de una planificación estratégica y de promover escenarios que permitan que la fase de toma de decisiones sea más abierta al análisis de los asuntos sociales y de las opciones de desarrollo.

– GRECIA

Grecia fue uno de los últimos países de la Unión Europea en adoptar la legislación sobre EIA. En 1986, con la promulgación de la Ley 1650/1986 para la protección del Medio Ambiente, se establecieron las cláusulas principales del marco legal vigente que determinaron las etapas de elaboración y aprobación de los estudios ambientales. Esta ley estableció los criterios para la clasificación de los proyectos en categorías, el tipo de estudio necesario para cada categoría, el contenido que debía incluirse en cada estudio, las etapas de la EIA, el margen de tiempo y las partes involucradas en el proceso. La aplicación efectiva de la Directiva Comunitaria 85/337 se inició en 1990 (Decisión Ministerial Común 69269/5387/90, 1990).

El trabajo elaborado por Androulidakis y Karakassis (2006) para analizar la calidad de la EIA en Grecia reveló que en el 92% de los estudios de la muestra no se hace referencia a la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental. Cabe resaltar que la mayoría de los estudios se enfocaban en proyectos de gran envergadura, a partir de los cuales era prácticamente imposible que no resultaran personas afectadas. Una característica importante de la participación pública en la evaluación de los impactos ambientales es la claridad en la documentación y la posibilidad de que un ciudadano, sin ser especialista, pueda comprender los aspectos fundamentales del proyecto, y con base en estos vincularse activamente en el proceso (Androulidakis y Karakassis, 2006), lo cual aún no se ha evidenciado en Grecia.

– ITALIA

Se creó el Ministerio italiano de Medio Ambiente a partir de la Ley 349 08/1986. Dos años más tarde con el decreto 377/1988 se establecieron las regulaciones para declarar la compatibilidad ambiental y la obligación de someterse a la EIA para los proyectos que figuran en el anexo I de la Directiva 85/337/CEE. Ese mismo año se determinaron las regulaciones técnicas para la preparación de los estudios de impacto ambiental.

En 1996 se creó la Ley de Instrucción y Coordinación de la EIA. Este Reglamento entró en vigor en junio de 1997. Las innovaciones más importantes fueron: la introducción de una fase de evaluación formal (no obligatoria), la integración de la EIA en todas los procedimientos pertinentes a la adjudicación de permisos ambientales, la competencia de las regiones para todos los proyectos del anexo II, a excepción de aquellos que ya están regulados a nivel nacional y una autodeclaración por parte del proponente en la que afirma que su proyecto no genera impactos significativos.

La participación pública en la EIA tiene como objetivo construir y proporcionar la información sobre el proyecto, validando así la calidad de la EIA y retroalimentando la propuesta, buscando prever la resolución de los conflictos y llegar a un consenso. Sin embargo, en la práctica no ha sido así, las principales deficiencias del proceso participativo en Italia surgen desde la misma legislación.

Un gran público tiene acceso a la información a través del periódico y de los estudios de impacto ambiental que reposan en las oficinas locales, así mismo puede tomar la decisión y sugerir recomendaciones. Pero, a través de la consulta de la EIA, tal como está prevista tanto por el Anexo IV del DPCM 27/12/1988 como por la ley de Instrucción y Coordinación de la EIA, y el debate previsto por la misma, puede decirse que la participación sólo ha sido considerada ampliamente en la teoría. En la práctica, las disposiciones para la participación pública pueden favorecer a aquellos con experiencia y recursos financieros, debido a la naturaleza específica de los comentarios, estos deben estar estrictamente relacionados con el proyecto y con su ubicación, y por lo tanto deben ser de naturaleza científica o técnica. El poco tiempo (30 días) en el que los ciudadanos pueden formular observaciones de carácter técnico o científico limita aún más la participación (Furia y Wallace-Jones, 2000).

Otra barrera que enfrenta la participación ciudadana en los procesos de EIA en Italia es la tardía vinculación de los interesados, estos son tenidos en cuenta únicamente en la fase final del proceso, al momento de hacer la solicitud de "juicio de compatibilidad

ambiental". La falta de comunicación cara a cara (no prevista por la ley) aumenta las probabilidades de malentendidos y reduce las probabilidades de llegar a un consenso.

El hecho de que Italia no tenga un marco legal sólido sobre la Evaluación de Impacto Ambiental ha contribuido a la baja efectividad no solo de la participación ciudadana, sino también de la EIA en su conjunto. El establecimiento de procedimientos simplificados con mayor transparencia, credibilidad y eficiencia, representa una gran oportunidad de mejora.

La ley que enmarca el proceso de la EIA debe incluir disposiciones que se ocupen de la naturaleza restringida de los comentarios que, como ya se ha señalado debe ser científica o técnica, y que a su vez puede restringir el público involucrado. La inaccesibilidad de los documentos, la participación tardía del público, y la duración insuficiente de tiempo para formular observaciones de esta naturaleza también deben replantearse desde la legislación (Furia y Wallace-Jones, 2000). Pero nada de esto sería suficiente si no se garantiza la participación ciudadana desde la fase de determinación del alcance. Pues aumentar el tiempo en que pueden hacerse comentarios sobre el proyecto, incluso cambiar la misma naturaleza de estos y ampliar el acceso a la información, no convierte el proceso participativo en activo ni vinculante, la participación debe abarcar todas las etapas del proyecto, de principio a fin, permitir que se construya el conocimiento colectivo y que de este surja la toma de decisiones.

2.3.4 Participación ciudadana en los procesos de EIA en América

En primer lugar se presenta el caso Canadiense, más específicamente el contexto en Quebec. Más adelante, se expone cómo Brasil ha introducido la EIA en su legislación y qué papel ha jugado la participación ciudadana en este proceso. Finalmente, se ilustran el camino que ha recorrido El Salvador y sus similitudes con la mayoría de países latinos.

– CANADÁ: EL CONTEXTO EN LA PROVINCIA DE QUEBEC

En 1978, Quebec modificó su Ley de Calidad del Medio Ambiente (LRQ, c. Q-2), que condujo a la creación de la EIA y de la oficina de audiencias públicas, encargando a esta última de gestionar la participación en el proceso de EIA (Simard et al., 2006).

Contrario a lo que ocurre en varios países industrializados, el alcance del proceso de evaluación de impacto ambiental en Quebec sigue estando restringido a la revisión de los proyectos de desarrollo a gran escala, tales como centrales eléctricas o líneas, carreteras y grandes proyectos industriales (Gauthier et al., 2011).

En 1988, el Ministerio de Medio Ambiente encargó la revisión de la EIA a un comité encabezado por el Presidente de la Universidad de Montreal. Este sugirió hacer de la evaluación ambiental una práctica más amplia, considerando especialmente la planificación estratégica y los pasos de la toma de la decisión, incorporando las diversas medidas para informar mejor al público y aumentar sus oportunidades de participación (Quebec, 1988). El comité también lamentó que, a diferencia de los procedimientos de evaluación ambiental desarrollados en otros contextos, el procedimiento de Quebec no involucrara la consulta pública en la etapa estratégica de revisión del alcance en la EIA.

Una segunda revisión del procedimiento de evaluación ambiental se llevó a cabo en 1992 por una comisión parlamentaria (Quebec, 1992). En ese momento, los grupos ecologistas criticaron la lentitud del gobierno con respecto a la participación de los ciudadanos en el proceso, la falta de acceso a la información, y el hecho de que las políticas, planes y programas no fueran examinados en el marco del procedimiento.

En diciembre de 1992, a raíz de estos informes de revisión de procedimiento, el gobierno de Quebec presentó un proyecto de ley que modificaba la Ley de Calidad del Medio Ambiente. El principal objetivo del proyecto era integrar las políticas y programas de la evaluación ambiental en el procedimiento. Sin embargo, el proyecto de ley no fue promulgado, principalmente debido a irreconciliables puntos de vista sobre la evaluación estratégica ambiental. Pero en junio de 1995, el Departamento de Medio Ambiente de Quebec emitió una nueva propuesta para la reforma de la evaluación ambiental, lo que provocó el concepto de la SEA (Quebec, 1995a).

El Comité Interdepartamental de Desarrollo Económico, que opera en el Departamento de Medio Ambiente y que se encarga de coordinar la acción del gobierno en materia de desarrollo sostenible, reconoció que el desarrollo de instrumentos para la evaluación ambiental de las políticas y los programas es una prioridad (Risse, 1998). En un documento de trabajo, el comité propuso un enfoque para Quebec (Quebec, 1999) que implica el reconocimiento del principio de consulta previa, las propuestas de participación dirigidas durante la fase de determinación del alcance, y la participación más amplia y abierta al público en general en la evaluación ambiental.

Desde principios de 1990, Quebec se ha embarcado en una reforma de sus políticas ambientales, cambiando el enfoque hacia la regionalización, la desregulación y la rendición de cuentas de los actores locales y regionales, incluidas las empresas, los municipios, las asociaciones y los ciudadanos (Quebec, 1996a, 1997a). En este contexto de la reestructuración de las políticas ambientales y de los métodos de gestión, los procedimientos de evaluación ambiental y las prácticas eran propensos a ser revisados.

Una consulta interdepartamental sobre una propuesta de reforma se puso en marcha con el objetivo de proponer un enfoque administrativo orientado al contexto Quebec. Sin embargo, ninguna modificación estatutaria ha sido aprobada. Esto es bastante sorprendente teniendo en cuenta el hecho de que, en 2005, el Departamento de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente y Parques, presentó un proyecto de ley planteando una estrategia de desarrollo sostenible para Quebec, que incluía la EIA como una herramienta para la aplicación de la sostenibilidad. El proyecto de ley fue aprobado, pero sin las disposiciones atribuidas a la EIA.

Es de anotar que desde 2004, la Corte Suprema de Canadá ha reconocido la obligación del gobierno de consultar a los pueblos aborígenes y de dar cabida a sus intereses. En proyectos energéticos las comunidades indígenas han tenido su representación en los procesos de toma de decisiones, sin embargo en otros como los relacionados con la protección forestal o la porcicultura, no ha habido representación de las comunidades indígenas, principalmente porque se cree que las comunidades indígenas no han sido directamente afectadas por estas actividades (Gauthier et al., 2011).

– BRASIL

La primera versión de una Política de Medio Ambiente en Brasil, se remonta a 1973, año en que fue creada la Secretaría Especial de Medio Ambiente, dentro del ámbito del Ministerio del Interior. Su rol inicial, era el de controlar la polución, y es cuando comienzan a surgir las primeras manifestaciones de movimientos ambientalistas orientados a demandar acciones de protección y preservación de recursos naturales.

A partir de 1980, se observaron los primeros avances ambientales institucionales, principalmente con la promulgación de la ley N° 6938/81, que estableció la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA), y creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA), teniendo como su órgano superior el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).

En 1986, mediante la resolución CONAMA 001/86 se establecieron los criterios básicos y las condiciones para la elaboración y presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la respectiva Relatoría de Impacto Ambiental (RIMA), como requisitos básicos para la autorización ambiental. La resolución 001/86, estableció qué actividades se verían directamente comprometidas a presentar EIA y RIMA.

Con la creación del IBAMA (Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), a través de la Ley 7735/89, y posteriormente de la Secretaria de Medio Ambiente de la Presidencia de la República, en 1990, se empezaron a observar problemas de superposición de competencias con los Estados, principalmente en aquellos más organizados, ya que en los Estados que no se encontraban preparados, el IBAMA acabó por ejercer su competencia de licenciamiento, inclusive en las actividades consideradas de impacto local.

Esta situación prevaleció hasta la promulgación del decreto 99.274/90 que reglamentó la legislación sobre la política nacional del Medio Ambiente, ya a la luz de la nueva Constitución promulgada en 1988.

La Resolución CONAMA 237/97, estableció las actividades que debían ser autorizadas, precisando claramente que tal licenciamiento ambiental de actividades efectiva o potencialmente generadoras de degradación significativa del medio, dependería del estudio de impacto ambiental y de la respectiva relatoría de impacto sobre el medio ambiente, lo cual sería abiertamente publicado.

El principio de la consulta pública en los procesos de EIA goza de rango constitucional. El Artículo 225 de la Constitución Federal, en el Párrafo IV, establece la obligatoriedad de hacerlo público.

En forma concordante, la Resolución CONAMA N ° 001/1986 (ART. 9) estipula el principio de hacer pública la Relatoría de Impacto Ambiental (RIMA) pertinente al EIA, protegiendo cualquier información que estuviera amparada por el secreto industrial. La puesta a disposición del público en general se hace en centros de documentación, oficinas de la Secretaría Estatal de Medio Ambiente que pudiere corresponder, o en bibliotecas de la zona de interés del proyecto.

Con relación a la participación pública en el proceso de evaluación y licenciamiento ambiental, los mecanismos y procedimientos obligatorios establecidos en la legislación (Audiencia Pública para la presentación y discusión de los EIA; divulgación de los pedidos de licencia y, eventualmente, la publicación de los condicionamientos de la licencia) no garantizan, en general, una efectiva participación ciudadana. La participación solamente se da cuando los EIA ya están concluidos y el proyecto definido. En la última década hubo una evolución en materia de participación en el proceso de evaluación ambiental, pero todavía no ha logrado integrarse la participación desde las primeras fases de la EIA, cuando apenas se está planeando el proyecto.

– EL SALVADOR

Como ha sucedido con la mayoría de países latinos, la EIA surgió a partir de la declaración de Rio de Janeiro en 1992 donde se pone en operación este sistema como instrumento de evaluación de impactos ambientales. Más adelante se firman los Acuerdos IX en Cuba 1995 y X en Argentina 1996, los cuales determinan como prioridad regional impulsar la EIA en América Latina y el Caribe. Lo que derivó en la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que armonizó regionalmente la necesidad de crear ministerios y comités técnicos para la EIA.

Al año siguiente fue creado el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) a través de los Decretos Ejecutivos 29 y 30 de mayo de 1997, encargándose desde entonces de la formulación, planificación y ejecución de las políticas de medio ambiente y recursos naturales. Más tarde fue promulgada la Ley del Medio Ambiente, aprobada el 2 de Marzo de 1998 por la Asamblea Legislativa, la cual entró en vigencia el día 12 del mismo mes.

La Ley del Medio Ambiente responsabilizó al MARN de la preparación y promulgación del Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente y de varios reglamentos especiales. Sin embargo, ninguno de ellos incluía o hacía referencia a un reglamento de EIA. Posteriormente apareció una serie de modificaciones a la Ley de Ambiente, pero sin incluir aún un reglamento especial para la EIA (Linares, 2000).

El sistema de EIA puede considerarse sustentado en la Ley de Medio Ambiente de 1998 y en su Reglamento del año 2000. Según sus disposiciones, el MARN tiene facultades para emitir las directrices de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de las políticas, planes y programas de la administración pública; así mismo determina por medio de un formulario ambiental la información preliminar de actividades, obras o proyectos que puedan causar impactos; elaborar los lineamientos para la formulación de términos de referencia para la realización de EIA; realizar consultas públicas y auditorías ambientales.

La participación ciudadana está contemplada en la Ley del Medio Ambiente. En su Artículo 9, la Ley establece que los habitantes tienen derecho a ser informados, de forma oportuna, clara y suficiente, sobre las actividades, obras o proyectos, que puedan afectarla o requieran permiso ambiental. Así mismo, el Artículo 16 de la misma ley menciona la consulta pública como uno de los instrumentos del proceso de evaluación ambiental. Por su parte el Artículo 25 establece las normas que rigen la consulta pública, remitiendo a reglamentos que aún no están aprobados. Sin embargo, en la práctica, la participación ciudadana no ha podido ejercerse de manera apropiada, pues aunque se

busca educar, capacitar e informar, la falta de integralidad en la información y los intereses particulares entorpecen la ejecución de este derecho.

La Ley del Medio Ambiente destaca los siguientes aspectos con respecto a la participación:

Las Instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente consultarán para su gestión ambiental, a las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local, previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas (Artículo 8).

Los habitantes tienen derecho a ser informados, de forma oportuna, clara y suficiente, en un plazo que no exceda quince días hábiles sobre las políticas, planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población. El Ministerio establecerá lineamientos para la utilización de mecanismos de consultas públicas con relación a la gestión ambiental. Fomentará la participación de organismos no gubernamentales ambientalistas, de organismos empresariales y del sector académico (Artículo 9).

El Ministerio del Medio Ambiente y en lo que corresponda, las demás instituciones del Estado, adoptarán políticas y programas específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental (artículo 10). Así mismo, las instituciones integrantes del SINAMA, informarán clara, oportuna y suficientemente a los habitantes del país por cualquier medio de comunicación, sobre las políticas, planes y programas ambientales, dentro de un plazo que no exceda 15 días hábiles a partir de su aprobación (Artículo 11).

Para la Consulta Pública se consultará para la gestión ambiental a organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales, organismos empresariales y al sector académico, por cualquier medio de comunicación. Los consultados podrán expresar sus opiniones u observaciones por escrito, dentro de un plazo máximo de quince días hábiles, a partir de la fecha de la convocatoria de la consulta. Se considerará ejercido este derecho por el mero transcurso del plazo (Artículo 12).

3. Participación en la gestión ambiental en Colombia

En Colombia, la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano se contempla en la Constitución Nacional, principalmente en los artículos 1º, 2º, 49º, 79º.

A nivel internacional, la conferencia de las Naciones Unidas desarrollada en Estocolmo en 1972 en el principio¹ señaló “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. Con lo que ubica el tema en el centro de la escena pública internacional, por su parte, el principio 10 de la Convención de Río señaló a tenor literal, “Los temas ambientales son manejados de una mejor manera con la participación de todos los ciudadanos involucrados” (ONU, 1972).

En el ámbito nacional cada individuo tendrá acceso apropiado a la información que tengan las autoridades públicas, concerniente al ambiente, incluyendo la información sobre materiales peligrosos y actividades en sus comunidades así como la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los estados facilitarán y alentarán la conciencia y participación pública, haciendo ampliamente disponible la información. Se proveerá acceso efectivo a procedimientos administrativos y judiciales incluyendo revisión y reparación, participación de la sociedad en la conservación del ambiente nacional, así como acceso apropiado a la información que tengan las autoridades públicas, especialmente en los procesos de toma de decisiones. Generando un marco internacional que exige y presiona la participación ciudadana a nivel interno y reconoce la importancia de la participación en la búsqueda del desarrollo sostenible. Colombia, inmersa en el marco internacional, no ha sido la excepción, al menos en cuanto a legislación se refiere.

En el camino hacia la participación como está establecida actualmente en Colombia se encuentra una serie de leyes y decretos. En respuesta a la convención del Medio Humano de Estocolmo, surge la primera pieza legislativa nacional en la Ley habilitante 23 de 1973, en ella, se habla del ambiente como un patrimonio común, cuyo mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para esto el gobierno debe crear los sistemas técnicos de evaluación que permitan a los usuarios de los recursos ambientales participar en los gastos de protección y renovación, cuando sean usados con fines lucrativos.

Un año más tarde, y como desarrollo de dicha ley habilitante, al promulgar el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente, con el Decreto Ley 2811 de 1974, se promueve la participación social en las tareas ambientales, resaltando la importancia de la participación en la preservación y el manejo del medio ambiente, patrimonio común de utilidad pública e interés social.

En el mismo sentido, la Ley 99 de 1993, respondiendo a la convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en la ciudad de Rio de Janeiro en 1992, señaló los modos y procedimientos de participación ciudadana, con rango de Ley a través del título X.

3.1 Mecanismos de participación en la gestión ambiental

No basta tener acceso a escenarios y mecanismos de participación, si no se conoce previamente la información del asunto en el cual se pretende incidir, por esto el derecho a la participación está ligado al derecho a la información. Sin información no es posible construir un criterio sólido, con argumentos fuertes que contribuyan a la generación del conocimiento colectivo (Lora et al., 2008). Tan importante como el acceso a la información es el acceso a la justicia, que permite a los ciudadanos reclamar la protección de un derecho individual o colectivo judicialmente o por vía administrativa. Es necesario que los mecanismos de participación establecidos, garanticen tanto el acceso a la información como a la justicia.

Desde lo establecido en la Constitución Política de 1991, puede señalarse que la participación ciudadana en materia ambiental está contenida en tres campos: judicial, político y administrativo (Rodríguez y Muñoz, 2009). A continuación se presentan los mecanismos de participación contenidos en cada uno de estos campos:

3.1.1 Mecanismos de participación de tipo judicial:

En el campo judicial, la participación ambiental puede ejercerse a partir de una clase de mecanismos especiales, presentados en forma de acciones y que pueden ser resueltos por jueces o magistrados. Entre ellos se encuentran: la acción de tutela¹ (reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, a su vez reglamentado por el Decreto 306 de 1992), la acción de cumplimiento (Ley 393 de 1997), la acción popular (reglamentada por la Ley 472 de 1998), la acción de grupo (reglamentada mediante la Ley 472 de 1998), la acción de nulidad (Código Contencioso Administrativo, artículo 84) y la acción de inconstitucionalidad o inexecuibilidad (reglamentada por el Decreto 2067 de 1991). Estos mecanismos buscan proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de una norma, proteger y defender los derechos e intereses colectivos, reconocer o reparar un daño ocasionado a un derecho o interés colectivo, anular un acto administrativo, o impugnar las normas que sean violatorias de la Constitución Política ante la Corte Constitucional, según sea el caso.

¹ Es importante hacer énfasis en cuanto a que la tutela es un mecanismo indirecto frente al medio ambiente, por cuanto solo se podrá acudir a ella cuando exista una conexidad necesaria entre el ambiente y uno o unos de los derechos personalísimos ligados, como puede ser la vida, la intimidad, la salud, etc.

Si bien estos son considerados mecanismos de participación dentro de la legislación colombiana, cabe aclarar que no es a través de ellos que se debe construir la participación ciudadana que logra generar conocimiento colectivo y que pretende alcanzarse para tener procesos efectivos de EIA como se expondrá más adelante.

3.1.2 Mecanismos de participación de tipo político:

En cuanto a la participación política ambiental, esta puede ejercerse por los ciudadanos, influyendo en las decisiones que los afectan a partir de la materialización de los derechos y deberes. Los mecanismos que componen este segundo grupo, en su mayoría consagrados en la Ley 134 de 1994, son: la iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas (artículo 2), el referendo (artículos 3 al 5), la revocatoria del mandato (artículo 6), el plebiscito (artículo 7), la consulta popular (artículo 8), el cabildo abierto (artículo 9) y el voto (consagrado en la Ley 134 de 1994 y en la Ley 403 de 1997). Al igual que en la participación judicial ambiental, los mecanismos empleados en la participación política ambiental, no son suficientes para considerar que la participación ciudadana en la EIA sea efectiva.

3.1.3 Mecanismos de participación de tipo administrativo:

La participación administrativa ambiental ofrece algunos mecanismos de participación (Rodríguez, 2000), que pueden ser más relevantes al momento de estudiar la participación ciudadana en los procesos de EIA. Este grupo está compuesto por: la audiencia pública ambiental (contemplada en la Ley 99 de 1993 y reglamentada por el Decreto 330 de 2007), la intervención en los procedimientos administrativos ambientales (contenido en la Ley 99 de 1993), el derecho de petición de información sobre asuntos ambientales (Ley 99 de 1993, artículo 74), la consulta previa (reglamentada por el Decreto 1320 de 1998), la veeduría ciudadana en asuntos ambientales (reglamentada por la Ley 850 de 2003) y la participación en los procesos de planificación ambiental (Ley 338 de 1997, artículo 24). A continuación se exponen algunos de estos:

- **Audiencia Pública:** a través de este mecanismo se busca dar a conocer a las organizaciones sociales, a la comunidad, o a las entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad, así como las medidas de manejo propuestas o implementadas para corregir o compensar dichos impactos. En una audiencia pública ambiental no se toman decisiones, sólo se reciben opiniones, información y documentación que deba ser considerada por la autoridad ambiental al momento de tomar la decisión (Ley 99 de 1993; Decreto 330 de 2007).
- **Intervención en los procedimientos administrativos ambientales:** tiene por objeto dar la posibilidad a cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, de intervenir en los procedimientos administrativos que adelanta la autoridad ambiental para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales de actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de normas y regulaciones ambientales (Ley 99 de 1993).

- **Derecho de petición:** brinda la posibilidad a cualquier persona, natural o jurídica, de dirigirse a las autoridades por escrito o verbalmente con el fin de obtener información y recibir una respuesta en un plazo máximo de 30 días (Ley 99 de 1993, Código Contenciosos Administrativo).
- **Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales:** permiten, a su vez, que los ciudadanos o las organizaciones comunitarias ejerzan vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública que realizan las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control así como las entidades públicas o privadas o las organizaciones no gubernamentales que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato, o de la prestación de un servicio público (Ley 850 de 2003).
- **Consulta previa:** finalmente, entre los mecanismos de participación a nivel administrativo en temas ambientales se destaca la consulta previa, debido al reconocimiento que hace del derecho que tienen los pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como las tierras que ocupan o utilizan (Rodríguez, 2005; Rodríguez, 2008; Rodríguez y Muñoz, 2009). Así mismo este mecanismo se basa en el derecho que tienen los pueblos a controlar, dentro de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (Decreto 1320 de 1998; Decreto 1220 de 2005). El marco jurídico que regula la consulta previa se presenta en la Tabla 3 - 1: Marco jurídico de la consulta previa en Colombia.

La consulta previa es un derecho fundamental, que se convierte en un procedimiento obligatorio que debe ejecutarse según los usos y costumbres de cada etnia (Parra, 2005), cada vez que se pretenda tomar decisiones, en cuanto a medidas administrativas o legislativas, que afecten a los pueblos indígenas y a las comunidades negras (Sentencia T-382 de 2006). Los parámetros para la realización de la consulta previa fueron establecidos en la Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Las sentencias de la Corte Constitucional sobre la consulta previa más relevantes en el desarrollo de la investigación se exponen en la Tabla 3 - 2: Sentencias de la Corte Constitucional sobre la consulta previa.

A partir de esta sentencia puede considerarse que la consulta previa es un derecho de carácter colectivo, que debe caracterizarse por el principio de buena fe y llevarse a cabo antes de la toma de la decisión, a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio, que garantice el principio de oportunidad, la comunicación intercultural y el bilingüismo. A lo largo de todo el proceso debe garantizarse el acceso a la información clara, veraz y oportuna.

Con respecto a los procesos de licencias ambientales, el Decreto 1320 de 1998 en su artículo 1 señala que en cuanto a la explotación de los recursos naturales, la consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio y las medidas propuestas para proteger su integridad. Por esto, los estudios de impacto ambiental deben abarcar, entre otros, los aspectos sociales, culturales y ambientales en el proceso de toma de decisiones, en la planificación ambiental y en la definición de las

medidas preventivas, correctivas, compensatorias y mitigatorias correspondientes, según los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

A continuación se presenta el marco jurídico que regula la consulta previa:

Tabla 3 - 1: Marco jurídico de la consulta previa en Colombia

NORMA	TEMA
Constitución Política de Colombia	Art.1, 2, 7, 40, 49, 79, 88, 95, 103, 120, 258, 263, 265, 266, 270, 330 y 369.
Acto Legislativo No. 03 de 1993	"Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia".
Acto Legislativo No. 02 de 2002	"Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles".
Acto Legislativo No. 01 de 2003	"Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones".
Ley 21 de 1991	Convenio 169 de la OIT, tiene como objeto asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores sociales, culturales y económicos. Integra el bloque constitucional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, tal como lo sostiene la Corte Constitucional.
Ley 70 de 1993	Desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución, reconociendo las comunidades negras y estableciendo mecanismos para su protección.
Ley 99 de 1993	Dentro del marco ambiental desarrolla el Artículo 40 de la constitución política y especialmente, en el Artículo 76 señala que la explotación de recursos naturales renovables deberá hacerse sin desmedro de la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales.
Ley 134 de 1994	"Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana".
CONPES 2779 de 1995	Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a la participación efectiva.
Ley 489 de 1998	Plan de formación de veedores.
Decreto 1320 de 1998	Reglamenta el procedimiento de consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales de su territorio.

NORMA	TEMA
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas.
Decreto 200 de 2003	Determina los objetivos y la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y asigna a la Dirección de Etnias la responsabilidad de coordinar interinstitucionalmente la realización de la consulta previa. Cabe anotar que aunque el decreto ha sido modificado en varias ocasiones, no ha influido en lo pertinente a la dirección de etnias, materia en la que continua vigente.
Ley 165 de 1994	Establece el Convenio de Diversidad Biológica para el caso de Permisos de Investigación Científica.

Elaboración: propia.

Con respecto a las sentencias de la Corte Constitucional sobre la consulta previa, cabe resaltar las siguientes:

Tabla 3 - 2: Sentencias de la Corte Constitucional sobre la consulta previa

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
SU-039 de 1997	Pueblo Indígena U'wa. Caso Bloque Samoré	La licencia ambiental expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, viola los derechos constitucionales de la minoría étnica en cuanto a territorio, participación, autodeterminación, lengua, cultura étnica, participación social y comunitaria, cuando no se hace la consulta a sus autoridades y según su estructura.	La gran conclusión fue que la comunidad indígena entra a ser sujeto de derechos fundamentales, es decir, la comunidad, más allá de cada uno de sus miembros individualmente considerados, aparece dotada de singularidad amparada con rango constitucional dentro del precepto de diversidad étnica y cultural de la nación.
T-652 de 1998	Pueblo Indígena Emberá Katio. Caso Urrá	La explotación de recursos naturales en territorios indígenas involucra la integridad étnica, cultural, social	Se centra en la categoría fundamental del derecho a la propiedad colectiva de grupos étnicos sobre sus territorios y el

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
		<p>y económica de las comunidades que sobre ellas se asientan; e implica la garantía del desarrollo sostenible, la conservación, restitución o sustitución y la relación entre desarrollo y conservación, así como su equilibrio.</p>	<p>alcance que debe tener, y en una liga íntima con este el derecho que tienen esos pueblos a conservar su integridad cultural derecho que claramente goza de protección constitucional. También señala como parte fundamental de su identidad la relación con los recursos naturales existente en sus territorios.</p>
C-891 de 2002	Consulta al Código de Minas Ley 685 de 2001	<p>Considera la demandante que se transgredió el derecho de los pueblos indígenas a la consulta. Quebrantamiento que a su vez engloba la violación del derecho a la participación de los indígenas en las decisiones que los afectan, el derecho a la integridad étnica, cultural y económica, así como el derecho al debido proceso.</p>	<p>La conclusión se centra en señalar que la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan actual o potencialmente, los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde al Estado suministrar oportunamente la información que no goce de reserva constitucional o legal; y hacerlo de manera oportuna completa, verificable, coherente, consistente, comparable y contextualizada. Esto materializa y empodera el derecho a la información individual y colectiva. Cabe al Estado asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes</p>

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
			logrando un espacio constructivo en un marco democrático.
SU-383 de 2003	Consulta previa en el caso de fumigaciones	Corresponde a la Sala decidir si procede la protección constitucional transitoria de los derechos a la vida, salud, libre desarrollo de la personalidad, integridad cultural, participación, debido proceso y ambiente sano, en razón de la aspersión aérea de herbicidas, sin surtir el procedimiento de consulta previa. Analiza los mecanismos para proteger los derechos de los pueblos indígenas antes de desarrollar medidas legislativas y administrativas, y si las normas de protección ambiental regulan medidas destinadas a suspender los procedimientos que vulneran los derechos e intereses colectivos.	El derecho a la subsistencia de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales debe ser entendido en función del grupo al que pertenecen. La consulta, previa se requiere, entre otras cosas, para poder establecer en qué medida los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a mantener sus plantaciones, aún las consideradas ilícitas, dentro de un ámbito territorial determinado. La consulta permitirá determinar i) el grado de autonomía que requieren para conservar su integridad étnica y cultural, ii) para cuáles pueblos la coca es sagrada iii) en qué casos del cultivo de la coca depende la supervivencia de los otros cultivos, iv) el significado de la coca en sus prácticas curativas y rituales.
C-175 de 2009	Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural	Los demandantes consideran que esta Ley viola el derecho a la Consulta Previa debido a que de manera previa a la promulgación, no fue adelantado el proceso de consulta ante las comunidades	El modelo de Estado se acepta como culturalmente heterogéneo y está interesado en la preservación de las minorías étnicas, a través de la implementación de herramientas jurídicas

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
		indígenas y afrodescendientes, en materia que afecta los intereses de dichos grupos.	garantes de su identidad como minoría étnica y cultural, y de sus prácticas tradicionales. Es así como el derecho de la participación de las minorías ha permitido que la jurisprudencia haya identificado un derecho fundamental de las minorías étnicas a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente.
C-461/08	Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007, <i>Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010</i>	El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas se debe respetar, en caso de normas orgánicas o marcos que encierren los derechos de los pueblos indígenas.	Por su especial naturaleza, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, incluye proyectos o programas susceptibles de afectar directamente a las minorías étnicas sin que se haya realizado la consulta previa del proyecto de ley, o de los proyectos de obra, antes de su inclusión en este instrumento legislativo, Por lo que se genera un vicio que puede derivar la declaratoria de inconstitucionalidad total o parcial de la ley, o un condicionamiento según la ponderación que haga la Corte.
C-030/08	Inconstitucionalidad contra la Ley 1021 de 2006 <i>“Por la cual se expide la Ley General Forestal”</i> .	Señala que la ley forestal <i>no realizó consulta previa a las comunidades indígenas ni a los pueblos afrodescendientes.</i>	El derecho de participación de las comunidades indígenas, encuentra una manifestación especial en las previsiones del convenio 169 de la OIT,

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
			(bloque de constitucionalidad). Por ello el gobierno debe "... consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".
T-880/06	Pueblo Indígena Motilón Barí. Proyecto de perforación exploratoria Álamo I, Ecopetrol.	Procede la protección constitucional de los derechos a la integridad étnica y cultural, a la participación en las decisiones que los afectan, a la vida y a la integridad del Pueblo Indígena Motilón Barí, cuando la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia emitió una certificación que niega la presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia del Pozo Álamo 1 y, se le concedió a Ecopetrol S.A. licencia ambiental para realizar obras civiles, levantar construcciones y en general adelantar trabajos exploratorios en la vereda El Progreso, corregimiento de La Gabarra, municipio de	La Consulta a los pueblos y minorías étnicas no son protegidas de manera formal, sino material, los posibles daños considerables e irreparables en la integridad cultural, social y económica derivada de las actividades que adelantan proyectos de desarrollo no se cubren por el simple hecho de una certificación del Ministerio del Interior. En el caso estudiado la Dirección de Etnias resolvió, sin adelantar la consulta de rigor y desconoció la influencia de actividades exploratorias en un territorio ancestral. Sobre ese error, la empresa que adelantaría el proyecto pasó por alto la consulta previa, en la elaboración de estudios de impacto y manejo ambiental sobre una

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
		<p>Tibú y es la tutela el mecanismo para garantizar la participación.</p>	<p>zona tradicionalmente ocupada por comunidades étnicas y a causa de que el Ministerio de Ambiente tramitó y otorgó licencia ambiental para adelantar actividades exploratorias, vulneró el derecho de las minorías étnicas a participar en las decisiones que los afectan.</p> <p>En ese caso como solución jurídica planteó la corte que se suspendieran las actividades de desarrollo, hasta que se lleve a cabo y culmine el proceso de consulta previa y solo después de avalar ese proceso por parte del tribunal se podrían reanudar trabajos, si los resultados de la consulta, así lo dispone.</p>
T-428	Resguardo indígena de Cristianía (Jardín, Antioquia). Caso Troncal del Café.	<p>Se pregunta si una obra de interés público pone en peligro la integridad cultural de un pueblo indígena. Adicionalmente habla de la seguridad física que se ve amenazada por los continuos deslizamientos que se presentan a causa de las grietas que tiene el terreno.</p> <p>Se pregunta si la tutela es un mecanismo adecuado cuando se iniciaron las</p>	<p>Ningún habitante de un terreno inestable geológicamente, tiene por qué estar condenado a afrontar las consecuencias perjudiciales que surgen de la realización de obras que, ignorando negligentemente la fragilidad del terreno, desencadenen daños y perjuicios. El hecho de que las obras solo sean el desencadenante de los daños, no puede significar que la Comunidad deba</p>

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
		acciones contenciosas administrativas para lograr la indemnización de perjuicios.	soportar esta causa adicional. En el caso de conflicto estudiado se enfrentan el interés general y otro interés igualmente colectivo en cabeza de la minoría étnica. Ambos intereses poseen diferencias en cuanto a su grado de generalidad. El interés de la comunidad indígena está claramente delimitado en un ámbito espacial y temporal; en cambio el interés de los beneficiarios de la ampliación de la carretera, abarca un mayor número de personas, incluida la comunidad indígena.
T-348 de 2012	Acción de Tutela instaurada por la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco - ASOPESCOMFE, contra el Distrito Turístico de Cartagena	Se pregunta si una concesión vial al omitir garantizar un espacio de participación y concertación previo a la construcción del proyecto con una asociación de personas de la zona y no ofrecerle a sus miembros medidas de reparación adecuadas por los daños que el proyecto les ha causado, vulnera su derecho constitucional a la participación.	El derecho a la participación, y a la consulta no se circunscribe únicamente a las minorías étnicas, sin embargo, ante la realización de grandes proyectos de infraestructura, es necesario garantizar la participación de las comunidades afectadas de la misma forma, como parte de las decisiones que toma la administración y que afectan las tradiciones y la vida diaria de las poblaciones, el derecho al debido proceso administrativo y el derecho a la participación, obligan a concertar con la

SENTENCIA	IDENTIFICACIÓN	PROBLEMA JURÍDICO	CONCLUSIÓN
			comunidad las medidas previas, interinas y posteriores que se adoptarán en el desarrollo de la ejecución del proyecto, encaminadas a proteger sus derechos fundamentales. No se puede reducir a que la autoridad organice reuniones de información o socialización sino que debe contar con la real participación y coordinación con los miembros de la comunidad.

Elaboración: Propia.

3.2 Participación ciudadana en EIA

En el capítulo anterior se resaltó la importancia de garantizar la participación a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones. El otorgamiento de licencias ambientales no es la excepción, la comunidad debe hacer parte de estos procesos desde la planeación hasta el monitoreo y control de los proyectos que solicitan una licencia ambiental.

Los cambios ambientales que surgen a partir de dichos proyectos necesariamente generan impactos sociales, culturales, económicos o ambientales que pueden ser de gran magnitud y prolongada permanencia. Por esto la participación es esencial y la generación de escenarios y mecanismos que garanticen la participación en cada etapa del proceso es imprescindible.

3.2.1 Evaluación de impacto ambiental en Colombia

En Colombia, el concepto de EIA surge como respuesta a los compromisos internacionales firmados en el marco de la Conferencia para el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo en 1972. Dos años más tarde con el Decreto 2811 de 1974, que da lugar al Código de los Recursos Naturales, se integran algunos aspectos relacionados con la Evaluación de Impacto Ambiental, así como también en la Constitución de 1991. Más adelante, la Ley 99 de 1993 introduce el concepto de Estudio de Impacto Ambiental, dando especial importancia a las Licencias Ambientales. A partir de la Declaración de Río de Janeiro en 1992, se manifestó con claridad la necesidad de emprender una Evaluación de Impacto Ambiental, que en Colombia se reglamentó a través del Decreto

1753 de 1994, el cual se caracterizó por seleccionar un amplio grupo de actividades obligadas a presentar un Estudio de Impacto Ambiental. Con el Decreto 1728 de 2002 se excluyen del requisito de Licencia Ambiental y de Estudio de Impacto Ambiental 21 de las 45 actividades obligadas en el decreto 1753 de 1994. Otras modificaciones ha sufrido el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental con la implementación de los decretos 1180 de 2003, 1220 de 2005 y 2820 de 2010 (Toro, 2009). El decreto 1220 de 2005 limitó la participación de la comunidad a actividades que afecten áreas donde habiten etnias indígenas o negras. Mientras el decreto 2820 indica que se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso.

3.2.2 Alcance de la participación en los procesos de EIA

Desde el diseño del proyecto, la participación ciudadana puede ser relevante. En este caso la comunidad aporta su conocimiento y experiencias a quienes conciben el proyecto, con el fin de contribuir al establecimiento de la factibilidad y de los beneficios que podrían lograrse con la ejecución del mismo. Sin embargo, como se verá más adelante la participación en estas primeras etapas es básicamente informativa y en la mayoría de los casos no vinculante.

Pasando a la etapa de solicitud y otorgamiento de la licencia, los artículos 38 y 39 del Decreto 1220 de 2005 establecen que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir de las autoridades ambientales información sobre los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o del establecimiento de Plan de Manejo Ambiental, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento. De igual manera, a petición de cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada que desarrolle un proyecto, obra o actividad que requiera licencia u otros instrumentos administrativos de manejo y control ambiental, la autoridad ambiental competente, expedirá constancia del estado en que se encuentra el trámite.

Los estudios de impacto ambiental (EslA) se enriquecen con la participación de la comunidad. No obstante, los únicos casos en los que la legislación exige que esta sea vinculada, son aquellos en que los proyectos afectan a los pueblos indígenas y a las comunidades negras o raizales. Cuando esto ocurra, el responsable del proyecto obra o actividad deberá llevar a cabo los estudios ambientales con la participación de los representantes legales o las autoridades tradicionales, cuando se trate de comunidades indígenas, o con la participación de los miembros de la junta del consejo comunitario, cuando se trate de comunidades negras (Rodríguez y Muñoz, 2009).

El Decreto 1320 de 1998, establece que los estudios ambientales, en lo concerniente a los componentes socioeconómico y cultural, deben incluir los siguientes aspectos:

- Características de la cultura de las comunidades indígenas o negras. Esta caracterización debe tenerse en cuenta tanto en el diagnóstico ambiental de alternativas, como en el EslA y en su correspondiente plan de manejo. En primer lugar, la autoridad ambiental debe considerar esta información al momento de escoger la alternativa sobre la cual se desarrollará el estudio de impacto ambiental. De igual manera, este elemento aportará herramientas de análisis al momento de abordar el EslA y el plan de manejo.

- Posibles impactos sociales, económicos y culturales que sufrirán las comunidades indígenas o negras a partir de la ejecución del proyecto, obra o actividad. Esta información será tenida en cuenta principalmente en el desarrollo del estudio de impacto ambiental y en el diseño del plan de manejo.
- Medidas que serán adoptadas para prevenir, corregir, mitigar o compensar los impactos que puedan ocasionarse. Esto será relevante en la elaboración del plan de manejo.

Durante la ejecución del proyecto los ciudadanos pueden participar haciendo uso de algunos de los mecanismos expuestos anteriormente. En esta etapa la participación se concentra en hacer una contribución a la vigilancia y al control de las actividades que se desarrollan dentro del proyecto, así como al cumplimiento de las licencias o permisos otorgados por la autoridad ambiental. Una vez culminado el proyecto, obra o actividad, la participación de la comunidad se enfoca en el mantenimiento y en el seguimiento de actividades para las cuales se ejecutó el proyecto.

Está claro que los mecanismos de participación existen en los procesos de EIA, sin embargo estos mecanismos parecen no garantizar el ejercicio de una participación vinculante. En la mayoría de los casos, se trata más de informar a la comunidad que de permitirle hacer parte del proyecto, obra o actividad. En el mejor de los escenarios, las opiniones de los ciudadanos son escuchadas, pero no necesariamente tenidas en cuenta, lo que desmotiva a quienes quieren participar y convierte el proceso participativo en un mero formalismo.

3.3 Experiencia de participación de los procesos de EIA

Cada proceso participativo es único y depende de múltiples factores. La EIA no funciona como una receta que puede aplicarse indiscriminadamente en condiciones diversas, cada comunidad ejercerá la participación desde su identidad cultural, desde los mecanismos que la legislación le ofrece y desde las experiencias anteriores, entre otros factores. Sin embargo, el análisis de algunas experiencias puede contribuir a establecer algunos puntos clave que deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar, desarrollar, monitorear y evaluar los procesos de participación en Evaluaciones de Impacto Ambiental en Colombia. A continuación se presentan algunos casos, en primer lugar aquellos que han dejado problemas y desaciertos, seguidos de algunas experiencias destacadas de participación.

3.3.1 Procesos que han generado problemas y desaciertos

Existen, varios ejemplos de consulta previa de bajo alcance, entre ellos se destacan casos como:

- Construcción, montaje y operación de la Hidroeléctrica de Urrá.

- Proyecto embalse multipropósito los Besotes, Cuenca del Río Guatapurí, Cesar.
- Construcción del distrito de riego del Río Ranchería.
- Proyecto de prospección, exploración y desarrollo minero El Descanso, Dibulla.
- Proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos bloque Gibraltar, en área de la comunidad U'wa con la empresa Occidental Petroleum.

A título de ejemplo se resumen dos casos arquetípicos.

Tabla 3 - 3: Casos de consulta previa con problemas y desaciertos

PROCESO	SITUACIÓN
Urrá	El caso de la empresa multipropósito Urrá, es un caso en el que no se tiene en cuenta la participación en su sentido más amplio. La empresa no identifica adecuadamente a los grupos objeto de consulta y plantea una serie de medidas de compensación que no tienen relación con la identidad cultural del pueblo Emberá.
U'wa - Occidental	En este caso, Occidental recibe una negativa, de parte del pueblo U'wa, a participar en la consulta; en lugar de propiciar la participación o salvaguardar el proceso, intenta adelantarlos formalmente, con personas que no representan los intereses y la tradición U'wa. El resultado es un proceso que no salvaguarda los intereses del pueblo indígena y que genera todo el movimiento de disconformidad que es bien conocido.

Elaboración: Propia.

3.3.2 Procesos que han dejado aciertos y lecciones

Existen, sin embargo, algunos ejemplos de cómo garantizar una adecuada participación y llevar a cabo una consulta previa exitosa.

A título de ejemplo se resumen dos casos arquetípicos.

Tabla 3 - 4: Casos exitosos de consulta previa

PROCESO	SITUACIÓN
Orito	En este caso, la empresa de hidrocarburos privilegió la participación en el sentido más amplio de la expresión, empezó presentándose y logrando, con una actitud

PROCESO	SITUACIÓN
	<p>transparente y franca la confianza de los pueblos presentes en el área. Posteriormente establecieron equipos de trabajo y, conjuntamente con las comunidades, realizaron el levantamiento y actualización de toda la información de la línea base de la zona de estudio.</p> <p>Con la compañía de los pueblos y su orientación la empresa identificó los impactos potenciales, lo hizo adecuadamente. Junto con los grupos objeto de consulta planteó y adelantó un estudio de aspectos e impactos y a partir de ahí una serie de medidas de compensación absolutamente ajustadas a la cosmovisión del pueblo consultado.</p> <p>Posteriormente acordó con ellos un conjunto de medidas de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los acuerdos, y finalmente se realizó un evento de cierre del proceso, tiempo después de finalizadas las operaciones del proyecto, para evaluar el cumplimiento de los acuerdos y el estado de referencia post proyecto.</p>
U'wa - ECOPETROL	<p>En este caso, ECOPETROL recibió, tal como Occidental, una negativa de parte del pueblo U'wa a participar en la consulta. Frente a esa negativa, propició la participación y salvaguardó el proceso, ubicando todas las facilidades para que el pueblo U'wa tuviese acceso a la información en su lengua tradicional y en español, en todo momento del proceso estuvo dispuesto a entrar en participación con la comunidad. Así las cosas, cuando presenta los estudios, el pueblo U'wa repite los reclamos hechos frente a Occidental y el Consejo de Estado, haciendo énfasis en la gran diferencia y en los roles de la empresa, de la comunidad y del Estado.</p>

Elaboración: Propia

4. Análisis y propuesta de mejora

A partir del planteamiento presentado en los capítulos anteriores, se ha realizado un análisis crítico del proceso de participación en la EIA en Colombia, usando como herramienta la matriz DOFA. Las estrategias que se plantean en la segunda parte, surgen de los cruces de información de la matriz de la siguiente manera: a) estrategias que surgen de las fortalezas para contrarrestar con estas las debilidades del proceso; b) estrategias que buscan vencer las debilidades del proceso, valiéndose de las oportunidades que ofrece el entorno; c) estrategias que hacen uso de las fortalezas identificadas para contrarrestar las amenazas que pueden presentarse; d) estrategias que surgen del enfrentamiento entre las oportunidades y las amenazas que han sido previamente identificadas; e) estrategias que integran las fortalezas a las oportunidades que ofrece el entorno, potencializando los beneficios que estas pueden traer al proceso participativo; f) estrategias que dan vida a un plan de contingencia, buscando la minimización de los posibles efectos que puedan generarse por las debilidades o por las amenazas que enfrenta el proceso de participación.

4.1 Análisis DOFA

El análisis DOFA es una técnica empleada frecuentemente para ayudar a determinar la dirección estratégica de una organización o práctica (Paliwal, 2006). Esta herramienta permite obtener información útil sobre el proceso de participación ciudadana abordado en la investigación, debido a su capacidad predictiva que surge de la consideración tanto de los puntos fuertes, como de los puntos débiles de este proceso en el contexto de la EIA en Colombia. Otras investigaciones sobre la EIA han evaluado los procesos a través del análisis DOFA, destacándose entre ellas la realizada por Paliwal (2006) a cerca de la práctica de la EIA en India.

DOFA es la sigla correspondiente al conjunto de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Las debilidades y fortalezas de la participación ciudadana están determinadas por los elementos internos del proceso, mientras que las fuerzas externas determinan las oportunidades y las amenazas de la misma. Este análisis está diseñado para ayudar a encontrar el mejor acoplamiento entre las tendencias del medio, las oportunidades y amenazas, y las capacidades internas, fortalezas y debilidades del proceso. El análisis DOFA permite a la investigación formular estrategias para aprovechar las fortalezas del proceso de participación en Colombia, prevenir el efecto de sus debilidades, utilizar a tiempo sus oportunidades y anticiparse al efecto de sus amenazas (Serna, 2008).

4.1.1 Fortalezas del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia

El análisis que se ha realizado sobre la *participación ciudadana* en Colombia, ha permitido identificar las siguientes fortalezas:

- El proceso es constitucional y existe reglamentación que lo soporte: en efecto, la Constitución de 1991 reconoció a la Nación Colombiana como multiétnica y pluricultural, y de ahí deriva, junto con el Convenio 169 de la OIT la reglamentación que, si bien puede ser mejorada, hoy existe y es vigente.
- El proceso participativo tiene un marco institucional decantado: este marco permite desarrollar el proceso de buena manera, generando roles y responsabilidades de los actores involucrados y fomentando la creación de un espacio adecuado para el mismo. Es una fortaleza que permite asegurar el potencial de la participación en los procesos de desarrollo.
- El proceso ha logrado adecuados niveles de interiorización en el inconsciente colectivo: la gente empieza a saber que existe la participación y a tener conciencia de que esta es un derecho (Rodríguez, 2006); para afirmarlo basta seguir las actas de consulta y socialización, documentos públicos en los que la comunidad, aún sin dimensionar su rol y responsabilidad, empieza por manifestar que es su derecho el ser consultado.

4.1.2 Debilidades del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia

A partir del análisis realizado se identificaron las siguientes debilidades:

- Falta de claridad en el concepto de participación ciudadana: la participación puede ser entendida de muchas formas, pasando desde el simple hecho de informar, hasta la vinculación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.
- Falta de gobernabilidad para el proceso: el marco jurídico e institucional está sujeto a interpretaciones, lo cual dificulta la efectiva implementación de la participación porque queda atada a un tema eminentemente subjetivo y, lo que es una realidad en un proceso, puede no serlo en el siguiente, generando vulnerabilidad dentro del sistema en sí mismo considerado y escenarios de participación desiguales ante los mismos proyectos.
- Proceso costoso y largo: la deficiente preparación de las autoridades y comunidades sobre los procesos de la participación ciudadana aumenta los costos de implementación del proceso, así como el tiempo que se requiere para llevarlo a cabo.
- Inclusión tardía de la comunidad: la participación ciudadana se ejerce de manera reactiva y no proactiva. Se busca la aprobación, más que la construcción

colectiva. Incluso en los casos que requieren consulta previa, la participación no alcanza a ser proactiva, pues se presenta a la comunidad un estudio de impacto ambiental ya elaborado.

- Diseño del proceso de licenciamiento ambiental: no se evidencia claridad sobre la participación ciudadana en la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas (DAA), ni en la construcción de la línea base. No se construye el proceso a partir de la identificación de impactos ambientales con la misma comunidad.
- Falta de confianza en el proceso: los temores tanto personales como colectivos que lleva consigo la comunidad, la falta de claridad y algunos acercamientos fallidos, generan desconfianza que debilita el proceso.

4.1.3 Oportunidades del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia

Las oportunidades que se identificaron durante el análisis son las siguientes:

- Marco jurídico que permite ajustar el proceso en general: la tradición jurídica Colombiana ha desarrollado una serie de normas que de acuerdo con su jerarquía y amplitud han proporcionado un marco dentro del cual se puede llevar a cabo el proceso. De igual manera se han establecido las bases que permiten hacer los ajustes en busca de mejoras en el proceso.
- Mecanismos jurídicos para ajustar la legislación ambiental y la EIA: el marco general, referido en el acápite anterior, ha permitido hacer uso de mecanismos jurídicos claros tanto en el desarrollo legislativo derivado (decretos y resoluciones), como en actos administrativos particulares a través de la evaluación de impacto socio ambiental.
- Mecanismos académicos para aclarar el concepto de *participación*: los foros realizados en las universidades, las investigaciones y las propuestas que surgen de estas representan una oportunidad para clarificar y solidificar el concepto de participación ciudadana. Oportunidades como estas suscitan el interés de la comunidad académica, como ha ocurrido con los grupos de investigación del Instituto de Estudios Ambientales-IDEA y de la Universidad del Rosario, en esta última a través de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental.

4.1.4 Amenazas del proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental en Colombia

Los siguientes factores representan una amenaza para el proceso de participación ciudadana en la EIA:

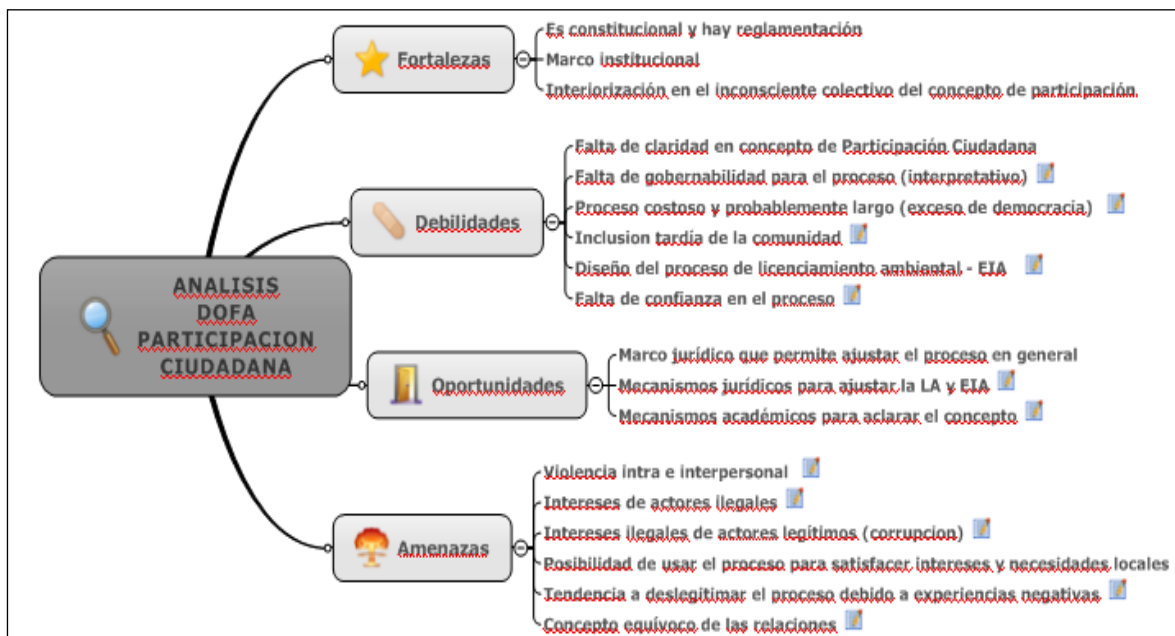
- Violencia intra e interpersonal: la desconfianza en las capacidades individuales, lleva a las personas a ser violentas consigo mismas; el temor, a ser violentos con

los demás o a dejarse violentar; el regionalismo, por su parte, fomenta los temores colectivos; mientras la desconfianza hacia quienes ejercen el poder puede agudizar cualquier manifestación de violencia. La necesaria actuación estatal sobre estos temas, ha generado una conciencia del problema que si bien es positiva pone el tema en el centro del espectro magnificando su significado.

- Intereses de actores ilegales: el crimen organizado (contrabando, secuestro extorsivo), el narcotráfico (control territorial, control de rutas) y la subversión (secuestro político, extorsión) intervienen en el proceso negativamente, debilitando la confianza y sacrificando los intereses de la comunidad por satisfacer sus propios intereses.
- Intereses ilegales de actores legítimos: cuando los intereses de los actores legítimos están enfocados en su propio bienestar por encima del bienestar colectivo, también se ve amenazado el efectivo desarrollo del proceso de participación. Esto puede presentarse por intereses políticos o económicos, por el control territorial que ejercen los propietarios de la tierra, por las dinámicas de tenencia de la tierra y por los intereses ilegales que se desprenden del sindicalismo, entre otros.
- Posibilidad de usar el proceso para satisfacer intereses y necesidades locales: el abandono estatal a nivel local, las necesidades básicas insatisfechas, la ausencia de infraestructura y algunos intereses particulares que surgen de la comunidad, pueden generar falsas expectativas entre sus miembros, que ven en el proyecto la solución que habían estado esperando.
- Tendencia a deslegitimar el proceso debido a experiencias negativas: las comunidades que han hecho parte previamente de procesos participativos y no han quedado conformes con los resultados, difícilmente quieren involucrarse nuevamente. Estas comunidades transmiten sus malas experiencias a otras, ampliando la barrera existente y amenazando el desarrollo del proceso.
- Concepto equívoco de las relaciones: el proceso de participación ciudadana está sostenido en las relaciones establecidas entre el Estado, la comunidad y la empresa. Sin embargo, existe la tendencia a que un actor cumpla las funciones y asuma las responsabilidades de otro. Generando una zona cómoda en que se crean vacíos de poder y correlativa asunción de roles que subvierten el orden constitucional y legal.

A continuación se presenta la Figura 4-1, en la cual se exponen los aspectos más relevantes que fueron identificados a partir del análisis DOFA.

Figura 4-1: Análisis DOFA de la participación ciudadana en la EIA en Colombia.



Elaboración: Propia.

4.2 Propuestas de mejora de la participación ciudadana en los procesos de EIA

La identificación de aquellos aspectos determinantes para el sano y efectivo desarrollo de la participación, conduce al planteamiento de una propuesta de mejora de los procesos participativos, conformada por una serie de estrategias concretas.

4.2.1 Vencer las debilidades con las fortalezas identificadas en el proceso

- Generar y asumir una reglamentación específica que brinde claridad sobre la participación y sobre los niveles en que esta puede y debe ser ejercida, a partir del marco constitucional y legal existente, permitiendo que los roles sean asumidos institucionalmente. Esto, sumado a la interiorización del derecho de participación, puede proveer la gobernabilidad necesaria.
- Generar diferentes procesos de participación de acuerdo con los problemas planteados y dimensionados, de manera que sólo aquellas actuaciones que requieran una profunda experiencia democrática la tengan, mientras que procesos de menor envergadura tengan la posibilidad de ser más ágiles y por

tanto, más eficientes y menos costosos. Esta separación de procesos permitirá abrir espacios que redunden en la inclusión de la comunidad, al tiempo que fortalece el marco institucional y genera confianza en los procesos.

4.2.2 Vencer las debilidades con las oportunidades identificadas en el entorno

- Reevaluar el proceso de participación ciudadana y dimensionarlo adecuadamente por parte de la Institución, haciendo uso de los mecanismos que tiene a su disposición, con el fin de garantizar que el proceso sea llevado a cabo con claridad. Esta claridad le permite a la autoridad asumir el rol que le corresponde y dirigir los procesos, ganando la gobernabilidad de la que carece.
- Específicamente en el proceso de licenciamiento, ajustar la consulta en los estudios de impacto ambiental (EsIA), contribuyendo a la generación de procesos más eficientes con reglas claras, que permitan a las partes confiar en el proceso participativo.
- Permitir e incentivar a la comunidad académica a la creación de modelos adecuadamente dimensionados, que puedan traducirse en una realidad jurídica, fortaleciendo así el proceso de participación ciudadana en las evaluaciones de impacto ambiental.

4.2.3 Contrarrestar las amenazas identificadas en el entorno, con las fortalezas del proceso

- Reforzar la interiorización del derecho de participación ciudadana con la comunidad, disminuyendo así los procesos de violencia intra e interpersonal.
- Limitar el campo de acción de los actores ilegales, apoyándose en un marco institucional sólido.
- Reducir el campo de acción de los corruptos, a partir de la interiorización del derecho y de la fortaleza institucional.
- Debilitar la desviación del proceso y los esquemas de sustitución espuria del Estado, con la ayuda de un marco constitucional y legal claro de la institucionalización.
- Evitar equívocos en el esquema tripartito de roles y responsabilidades de la relación, legitimando el proceso en sí mismo a través de la institucionalización en el marco constitucional y legal anteriormente mencionado.

4.2.4 Contrarrestar las amenazas identificadas en el entorno, con las oportunidades que este mismo ofrece

- Redefinir, de la mano de la academia, las relaciones entre los actores y el papel que cada uno de ellos cumple dentro del proceso participativo.
- Realizar ajustes al proceso de evaluación de impacto ambiental, que permitan transformar el abandono estatal a nivel local, en una presencia activa y efectiva en la zona, limitando las posibilidades tanto de actores ilegales, como legales, de sobreponer sus propios intereses a los intereses del proceso.

4.2.5 Integrar las fortalezas y las oportunidades para potencializar los efectos positivos en el proceso

- Analizar los marcos jurídico e institucional existentes en compañía de la comunidad académica, generando espacios y mecanismos alternativos que permitan el uso adecuado de la reglamentación.
- Realizar las modificaciones correspondientes al marco institucional, que le permitan a la comunidad interiorizar con solidez y claridad el derecho a la participación.

4.2.6 Estudiar las debilidades y las amenazas identificadas, y establecer medidas de contingencia

- Clarificar el concepto de participación ciudadana, con base en la legislación existente y en los ajustes que la misma pudiera sufrir, así como con la ayuda de las investigaciones y propuestas que resulten de la academia, disminuyendo de esta manera la creación de falsas expectativas en medio de la comunidad, que pudieran redundar en violencia intra e interpersonal.
- Dar a conocer a la comunidad el proceso como está concebido y el alcance que tiene el derecho a la participación, debilitando el poder que han adquirido los actores ilegítimos dentro de algunas comunidades y algunos actores legítimos debido a intereses ilegítimos.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

El Análisis de la situación actual de la participación ciudadana en los procesos de EIA en Colombia ha ofrecido un acercamiento a las diferentes problemáticas que enfrenta el ejercicio del derecho a participar en estos procesos. Como resultado de la investigación ha sido presentada una propuesta que plantea una serie de estrategias encaminadas a mejorar los procesos participativos en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

En primer lugar, la participación ciudadana fue abordada a partir de la literatura que sobre la materia se encuentra disponible, abarcando sus implicaciones individuales y colectivas, haciendo un recorrido que armoniza las críticas y ratificaciones del concepto y de cómo este se ha desarrollado. Los objetivos y las funciones que han sido atribuidos a la participación también fueron analizados, lo anterior permitió construir el marco dentro del cual se llevó a cabo el análisis en el contexto colombiano.

Una vez finalizado el recorrido anterior, se analizó la participación dentro de la EIA de acuerdo con su concepción en la legislación de algunos países con características similares y disímiles a Colombia, comprendiendo que cada proceso es único y que depende entre otras cosas del contexto, pero que este es sólo uno de los factores que determinan el éxito o el fracaso del ejercicio participativo. A pesar de las diferencias socioeconómicas y culturales existentes entre los países estudiados, estos comparten muchas deficiencias, especialmente relacionadas con la forma en que se ha abordado la participación, los vacíos que ha dejado la legislación en materia participativa, el papel que desempeña el Estado en el proceso, la trascendencia que tiene el ejercicio participativo en la toma de decisiones, entre otras.

La tercera etapa del análisis se enfocó en conocer cómo ha sido desarrollado el concepto de participación ciudadana en la EIA en Colombia, su inserción en la legislación ambiental y los mecanismos que ofrece el marco jurídico para ejercer este derecho. Así mismo, consideró algunos casos arquetípicos, que llevaron a reforzar la idea de que ningún proceso de participación ciudadana puede ser igual a otro, incluso tratándose de un ejercicio participativo con la misma comunidad y sobre el mismo proyecto, pues aunque su identidad cultural permanezca y los mecanismos de participación amparados por la legislación sean los mismos, la comunidad tendrá una nueva experiencia de participación que puede condicionar su comportamiento y hacer que varíe con respecto al ejercicio anterior.

A partir del análisis desarrollado en las tres etapas anteriormente descritas, se identificaron las principales fortalezas del proceso de participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental, destacándose la interiorización en el inconsciente

colectivo del derecho a participar, así como la existencia de la reglamentación y el marco jurídico institucional, que respalda el proceso. Estos factores han hecho que el proceso, a pesar de sus fallas y de sus deficiencias, haya dado como resultado experiencias positivas, en algunas ocasiones.

La investigación, llevó también a la identificación de las debilidades que más afectaban el proceso participativo, permitiendo determinar que, si bien no todas, la mayor parte de las debilidades se origina a partir de la falta de claridad en el concepto de participación ciudadana. Sin esta claridad, no puede diseñarse un proceso efectivo, no se tiene la conciencia de incluir a la comunidad desde las primeras etapas, no se establecen parámetros sólidos con respecto a la actuación del Estado en este ejercicio participativo y por supuesto, no puede construirse y mucho menos fortalecerse la confianza en el proceso por parte de los actores.

La participación dentro de los procesos de EIA es amenazada constantemente por factores que conllevan a una preparación contingente. Si bien es cierto que dichos factores no pueden ser controlados desde el interior del proceso, también es cierto que pueden tomarse medidas que minimicen el impacto de estos sobre el ejercicio participativo. Aquí se destacan la violencia y los intereses personales y colectivos que se sobreponen a los intereses de la comunidad y al buen suceso del proceso.

Finalmente, han sido identificados el marco y los mecanismos jurídicos, así como los mecanismos académicos, entre las principales oportunidades que pueden ser aprovechadas por los procesos de participación en la búsqueda de la efectividad y de los objetivos planteados.

Una vez identificadas los factores que determinan y condicionan el proceso en Colombia, puede concluirse que la participación aún no está claramente definida, ni en la legislación, ni al interior de la comunidad; que existe un marco jurídico, legal e institucional que respalda los procesos participativos, el cual cuenta con mecanismos que permiten ajustar la legislación ambiental, la evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana dentro del proceso; que está presente la posibilidad de interpretar y asumir cómo debe llevarse a cabo el proceso, empezando incluso desde el mismo reconocimiento de los actores involucrados, sus responsabilidades y derechos, generando falsas expectativas y debilitamiento de la confianza en las relaciones y en el proceso.

Frente a lo anterior, la investigación indica la necesidad de diseñar, desarrollar, monitorear y evaluar procesos de participación ciudadana, creados a partir de la comprensión del carácter único de cada ejercicio participativo y adaptándolos a los múltiples factores de los cuales estos dependen, entre los que se encuentran: la identidad cultural, los mecanismos integrados en la legislación y las experiencias anteriores. Esto permite a la participación dejar de ser reactiva para convertirse en proactiva.

De igual manera, debe garantizarse la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso participativo, con el fin de promover el conocimiento social y garantizar el fortalecimiento de la confianza existente entre los diferentes actores y hacia el proceso mismo. Para esto será necesario generar y promover escenarios y mecanismos que garanticen el ejercicio de la participación ciudadana en cada etapa del proceso.

5.2 Recomendaciones / Trabajos futuros

El desarrollo de este análisis abre caminos para otros trabajos, se recomienda:

- Llevar a cabo una investigación seria sobre el eje conceptual de la participación ciudadana a partir de la academia, y elaborar una propuesta de política de gobierno sobre participación que establezca, primeramente, el papel de cada institución en torno a un eje común.
- Desarrollar una política, una reglamentación y procedimientos claros, y establecer mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento territorial y en la formulación de planes de desarrollo.
- Desarrollar una política de participación ciudadana de alto nivel entre el gobierno, la academia y los sectores productivos para la conceptualización y planeación del desarrollo nacional.
- Diseñar procesos consultivos para las políticas de gobierno.

Bibliografía

Abbott, J. (1996). *Sharing the city: Community participation in urban management*. London: Earthscan Publications.

Abbot, J.; Guijt, I. (1997). *Changing views on change: A working paper on participatory monitoring of the environment*, Working Paper. International Institute for Environment and Development London.

Ahmad, B.; Wood, C. (2002). A comparative evaluation of the EIA systems in Egypt, Turkey and Tunisia. *Environmental Impact Assessment Review* 2002:213–34.

Amombo, A. (2006). *EIA as a tool to support sustainable development: a case study of wáter related development projects in Kenya*. MSc thesis. Department of Environmental Sciences. UNESCO-IHE, Delft, the Netherlands.

Androulidakis, I.; Karakassis, I. (2006). Evaluation of the EIA system performance in Greece, using quality indicators. *Environmental Impact Assessment Review* 26: 242–256.

Appiah-Opoku S. (2001). *Environmental impact assessment in developing countries: the case of Ghana*. *Environmental Impact Assessment Review* 2001:59–71.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4)216e224. Bierle, T.C.; Cayford, J. *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*. Washington, DC: Resources for the Future; 2002.

Becker, D.; Harris, C.; Nielsen, E.; McLaughlin, W. (2004). A comparison of a technical and a participatory application of social impact assessment. *Impact Assess Proj Apprais* 2004;22(3):177–89.

Bellamy, J.A.; McDonald, G.T.; Syme, G.J.; Betterworth, J.E. (1999). Evaluating integrated resource management. *Society and Natural Resources* 12, 337–353.

Berman, E. (1997). Dealing with cynical citizens. *Public Administration Review*, 57, 105–112.

Bierele, T.; Cayford, J. (2002). *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*. Washington, DC: Resources for the Future.

Biggs, S. (1989). *Resource-Poor Farmer Participation in Research: a Synthesis of Experiences From Nine National Agricultural Research Systems*. OFCOR Comparative Study Paper, vol. 3. International Service for National Agricultural Research, The Hague.

Bisset R. (2000). *Methods of consultation and public participation*. In: Lee, N.; George, C., editors. *Environmental impact assessment in developing and transitional countries: principles, methods and practice*. New York: John Wiley and Sons.

Blackstock, K.L.; Kelly, G.J.; Horsey, B.L. (2007). Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability. *Ecological Economics* 60, 726–742.

Blahna, D.J.; Yonts-Shepard, S. (1989). Public involvement in resource planning: toward bridging the gap between policy and implementation. *Society and Natural Resources* 2, 209–227.

Bojorquez-Tapia, L.A.; De la Cueva, H.; Díaz, S.; Melgarejo, D.; Alcantar, G.; Solares, M.J.; Grobet, G.; Cruz-Bello, G. (2004). Environmental conflicts and nature reserves: redesigning Sierra San Pedro Martir National Park, Mexico. *Biological Conservation* 117, 111–126.

Boon, T.E.; Meilby, H. (2000). Enhancing public participation in state forest management: a user council survey. *Forestry* 73, 155–164.

Broad, K.; Pfaff, A.; Taddei, R.; Sankarasubramanian, A.; Lall, U.; De Assis de Souza Filho, F. (2007). Climate, stream flow prediction and water management in northeast Brazil: societal trends and forecast value. *Climatic Change* 84, 217–239.

Broadhead, P.; Duckett, S.; Lavender, G. (1989). Developing a mandate for change: Planning as a political process. *Community Health Studies*, 13, 243–215257.

Brownlea, A. (1987). Participation: Myths, realities and prognosis. *Social Science and Medicine*, 25, 605–614.

Burton, P.; Goodlad, R.; Croft, J.; Abbott, J.; Hastings, A.; Macdonald, G.; Slater, T. (2004). What Works in Community Involvement in Area-Based Initiatives? A Systematic Review of the Literature. University of Bristol and University of Glasgow, London.

Cabbar, Y.; Cem Icten, T.; Yilmaz H. (1999). The status of the EIA system in Turkey and action plan for improving EIA quality in Turkey. Unpublished paper presented at the Regional EIA Workshop. METAP EIA Project, Tunis.

Canter, L. (2000). Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de EslA. 2ª edición. McGRAW-HILL. Bogotá.

Carpenter R. (1997). The case for continuous monitoring and adaptive management under NEPA. In: Clark R, Canter L, editors. *Environmental policy and NEPA—past, present and future*. Boca Raton7 St. Lucie Press; p. 163– 80.

Charles, C.; DeMaio, S. (1993). Lay participation in health care decision making: A conceptual framework. *Journal of Health Politics, Policy & Law*, 18(4), 881–904.

Charnleya, S.; Engelbert, B. (2005). Evaluating public participation in environmental decision-making: EPA's superfund community involvement program. *Journal of Environmental Management* 77: 165–182.

Chase, L.C.; Decker, D.J.; Lauber, T.B. (2004). Public participation in wildlife management: What do stakeholders want? *Society and Natural Resources* 17, 629–639.

Chess, C.; Purcell, K. (1999). Public participation and the environment – do we know what works. *Environmental Science and Technology* 33, 2685–2692.

Coleman, J. (1982). *The Asymmetric Society*. Syracuse University Press, Syracuse, NY.

Connor, D.M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249–257.

Cooke, B. (2001). The social psychological limits of participation? In: Cooke, B., Kothari, U. (Eds.), *Participation: the New Tyranny?* Zed Books, London, pp. 102–121.

Cosgrove, W.J. et al. (2000). *World Water Vision – Making Water Everybody's Business*. Earthscan Publications, London.

Creighton, J.L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cuesta, R. (1995). *Proceso constituyente y participación*. Escuela de democracia, derechos humanos y paz. Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven and London.

Dekker, K.; Van Kempen, R. (2008). Places and participation: Comparing resident participation in post-WWII neighborhoods in northwest, central and southern Europe. *Journal of Urban Affairs*, 30(1), 63–86.

Delpiano, C.; Sanhuesa, A. (2000). *Módulos de participación ciudadana*. Publicaciones Corporación Participa. México.

Devlin, J.F.; Yap, N. (2008). Contentious politics in environmental assessment: blocked projects and winning coalitions. *Impact Assess Proj Apprais* 26(1):17–27.

Dougill, A.J.; Fraser, E.D.G.; Holden, J.; Hubacek, K.; Prell, C.; Reed, M.S.; Stagl, S.T.; Stringer, L.C. (2006). Learning from doing participatory rural research: Lessons from the Peak District National Park. *Journal of Agricultural Economics* 57, 259–275.

Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations.* Oxford University Press, Oxford.

Duane, T.P. (1999). *Shaping the Sierra: Nature Culture and Conflict in the Changing West.* University of California Press, Berkeley, CA.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* Process of interactive policymaking about local planning projects Utrecht: Lemma.

Elling B. (2004). Modernity and communicative reflection in environmental assessment. In: Hilding-Rydevik T, Theodórsdóttir ÁH, editors. *Planning for sustainable development—the practice and potential of environmental assessment.* Nordregio R2004:2. Stockholm: Nordregio; p. 53–67.

Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy.* Cambridge University Press, Cambridge.

English, M.R. (1996). Stakeholders and environmental policymaking. *Center View* 4 (2), 1–2.

Enserink, B.; Koppenjan, J. (2007). Public participation in China: sustainable urbanization and governance. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 18(4), 459–474.

Farrell, C. (2000). Citizen participation in governance. *Public Money and Management*, 20, 31–37.

Farrington, J. (1998). Organisational roles in farmer participatory research and extension: lessons from the last decade. *Natural Resource Perspectives* 27, 1–4.

Fiorino, D.J. (1990). Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology and Human Values* 15, 226–243.

Fischer, F., (2000). *Citizens, experts and the environment. The Politics of Local Knowledge.* Duke University Press, London.

Fisher, E.; Harding, R. (1999). The precautionary principle: towards a deliberative, transdisciplinary problem-solving process. In: Harding, R.; Fisher, E. (Eds.), *Perspectives on the Precautionary Principle.* The Federation Press, Sydney.

Fischer, A.; Young, J.C., (2007). Understanding mental constructs of biodiversity: Implications for biodiversity management and conservation. *Biological Conservation* 136, 271–282.

Fischer, T.B.; Gazzola, P.; Jha-Thakur, U.; Belcakova, I.; Aschemann, R. (2008). *Environmental assessment lecturers' handbook.* ROAD Bratislava.

Folk, E. (1991). Public participation in the superfund cleanup process. *Ecology Law Quarterly* 18, 173–221.

Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner.* MIT Press, Cambridge, MA, USA.

Forsyth, T. (1996). Science, myth and knowledge: testing Himalayan environmental degradation in Thailand. *Geoforum* 27, 375–392.

Frankish, C.J.; Kwan, B.; Ratner, P.A.; Wharf Higgins, J.; Larsen, C. (2002). Challenges of citizen participation in regional health authorities. *Social Science and Medicine* 54(10):1471–80.

Furia, L.D.; Wallace-Jones, J. (2000). The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy. *Environmental Impact Assessment Review* 20: 457–79.

Gariépy, M. (1991). Toward a dual-influence system: assessing the effects of public participation in environmental impact assessment for hydro-Quebec projects. *Environmental Impact Assessment Review* 11, 353–374.

Garmendia, A.; Salvador, A.; Crespo, C.; Garmendia, L. (2005). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Madrid. Pearson educación, p. 75

Gauthier, M.; Simard, L.; Waaub, J. (2011). Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach. *Environmental Impact Assessment Review* 31: 48–60.

Greenwood, D.J.; Whyte, W.F.; Harkavy, I. (1993). Participatory action research as a process and as a goal. *Human Relations* 46, 175–192.

Gelders, D.; Brans, M.; Maesschalck, J.; Colsoul, N. (2010). Systematic evaluation of public participation projects: Analytical framework and application based on two Belgian neighborhood watch projects. *Government Information Quarterly* 27: 134–140.

George, C. (2000). Comparative review of environmental assessment procedures and practice. In: Lee, N.; George, C., editors. *Environmental assessment in developing and transitional countries*; p. 35–68.

González, E. (1995). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Capítulo Regional Valle del Cauca.

Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press, Cambridge.

Handley, J.F.; Griffiths, E.J.; Hill, S.L.; Howe, J.M. (1998). Land restoration using an ecologically informed and participative approach. In: Fox, H.R.; Moore, H.M.; McIntosh, A.D. (Eds.), *Land Reclamation: Achieving Sustainable Benefits*. Balkema, Rotterdam.

Hansen, B. (Ed.) 1994. Report on the Seminar on Integration of Indigenous Peoples and Their Knowledge. Reykjavik. Iceland. Ministry for the Environment (Iceland), Ministry of the Environment (Denmark), and the Home Rule of Greenland (Denmark Office) Copenhagen, Denmark.

Harmsen, F.; Woudenburg, F.; Elsmann-Domburg, L.; Gutteling, J. (2003). De inzet van maatschappelijke organisaties bij de communicatie over loodhoudend drinkwater (The use of societal organizations in communicating about water). *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 31(3), 227–244.

Hartley, N.; Wood, C.M. (2005). Public participation in environmental impact assessment: implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review* 25:319–40.

Hazeu, C.; Boonstra, N.; Jager-Vreugdenhil, M.; Winsemius, P. (2005). Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004 [Neighborhood initiatives in the Netherlands in 2004] Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid.

Hokkanen, P. (2007). Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. *Acta Universitatis Tamperensis* 1285. Tampere: Tampere University Press.

Ingram, J. (2008). Are farmers in England equipped to meet the knowledge challenge of sustainable soil management? An analysis of farmer and advisor views. *Journal of Environmental Management* 86, 214–228.

Johnson, N.; Lilja, N.; Ashby, J.A.; Garcia, J.A. (2004). Practice of participatory research and gender analysis in natural resource management. *Natural Resources Forum* 28, 189–200.

Koontz, T.M.; Thomas, C.W. (2006). What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review* 66, 111–121.

Kothari, U. (2001). Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development. In: Cooke, B., Kothari, U. (Eds.), *Participation: the New Tyranny?* Zed Books, London, pp. 139–152.

Kyllönen, S. (2002). Kommunikoiva kansanvalta—Kiistojen ratkaisu neuvottelevan demokratian keinoin. In: Loukola, L.; Lybäck, K.; Tervo, M. (Eds.), *Arvot ympäristö ja teknologia*. Yliopistopaino, Helsinki.

Lafferty, W.M. (1996). The politics of sustainable development: global norms for national implementation. In: Dryzek, J.S.; Schlosberg, D. (Eds.), *Debating the Earth. The Environment Reader*. Oxford University Press, New York.

Laird, F.N. (1993). Participatory analysis, democracy, and technological decision making. *Science, Technology and Human Values* 18, 341–361.

Lauber, T.B.; Knuth, B.A. (1999). Measuring fairness in citizen participation: A case study of moose management. *Society and Natural Resources*, 11, 19–37.

Lawrence, A. (2006). No personal motive? volunteers, biodiversity, and the false dichotomies of participation. *Ethics, Place and Environment* 9, 279–298.

Leeuwis, C.; Pyburn, R. (2002). *Wheelbarrows full of frogs: social learning in rural resource management*. Koninklijke van Gorcum Assen, The Netherlands.

Leu, W.S.; Williams, W.P.; Bark A.W. (1997). Evaluation of environmental impact assessment in three Southeast Asian nations. *Proj Appraisal*; 12:89-100.

Linares, C.A. (2000). Informe final. Aplicación de la Mireia en El Salvador. Programa: revisión de los sistemas de EIA en Latinoamérica y el Caribe.

Lizarralde, G. (2011). Stakeholder participation and incremental housing in subsidized housing projects in Colombia and South Africa. *Habitat International*, 35(2), 175e187.

Lockie S. (2001). SIA in review: setting the agenda for impact assessment in the 21st century. *Impact Assess Proj Apprais* 19(4):277–87.

Lora, A.M.; Muñoz, L.M.; Rodríguez, G.A. (2008). Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Universidad del Rosario. Bogotá D.C.

Lowndes, V.; Prachett, L.; Stoker, G. (2006). Local political participation: The impact of rules – in – use. *Public Administration*, 84(3), 539–561.

Lowndes, V.; Pratchett, L.; Stoker, G. (2001). Trends in public participation: Part 2—Citizens' perspectives. *Public Administration*, 79(2), 445–455.

Loyens, K.; Van de Walle, S. (2006). Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling Methods and techniques of citizen participation: Strategies of involvement among citizens on the federal plan of sustainable development Leuven: Instituut voor de Overheid.

Lynam, T.; De Jong, W.; Sheil, D.; Kusumanto, T.; Evans, K. (2007). A review of tools for incorporating community knowledge, preferences, and values into decision-making in natural resources management. *Ecology and Society* 12(1):5.

Manowong, E.; Ogunlana, S.O. (2008). Critical factors for successful public hearing in infrastructure development projects: a case study of the On Nuch waste disposal plant project. *International Journal of Construction Management*, 8(1), 37e51.

Marara M. (2009). Environmental Impact Assessment as a tool to support sustainable development: a challenge for Rwanda. MSc thesis. Department of Environmental Sciences. UNESCO-IHE, Delft, the Netherlands.

- Martin, A.; Sherington, J. (1997). Participatory research methods: implementation, effectiveness and institutional context. *Agricultural Systems* 55, 195–216.
- Molnar, J.J.; Duffy, P.A.; Cummins, K.A.; Vam Santen, E. (1992). Agricultural science and agricultural counterculture: paradigms in search of a future. *Rural Sociology* 57, 83–91.
- Moore, A.; Warren, A. (2006). Legal advocacy in environmental public participation in China: raising the stakes and strengthening stakeholders. *China Environment Series*, 8, 3e23.
- Morgan RK. (1998). *Environmental impact assessment: a methodological perspective*. London7 Chapman and Hall.
- Morgan, K.; Murdoch, J. (2000). Organic vs. conventional agriculture: knowledge power and innovation in the food chain. *Geoforum* 31, 159–173.
- Nadeem, O.; Fischer, T.B. (2011). An evaluation framework for effective public participation in EIA in Pakistan. *Environmental Impact Assessment Review* 31: 36–47.
- Nelson, N.; Wright, S. (1995). *Power and participatory development: Theory and practice*. Intermediate Technology Publications, London.
- Newig, J. (2007). Does public participation in environmental decisions lead to improved environmental quality? Towards an analytical framework. *Communication, Cooperation, Participation. Research and Practice for a Sustainable Future* 1, 51–71.
- Norgaard, R. (1984). Traditional agricultural knowledge: past performance, future prospects and institutional implications. *American Agricultural Economics Association* 66, 874–878.
- Nygren, A. (1999). Local knowledge in the environmentdevelopment discourse. *Critique of Anthropology* 19, 267–288.

O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review* 30:19–27.

O'Neill, M. (1992). Community participation in Quebec's health system: A strategy to curtail community empowerment? *International Journal of Health Services*, 22, 287–301.

Okali, C.; Sumberg, J.; Farrington, J. (1994). *Farmer Participatory Research*. Intermediate Technology Publications, London.

Okello N. (2008). Project and strategic level Environmental Impact Assessment in Kenya: analysis and suggestions for improvement. MSc thesis. Department of Environmental Sciences. UNESCO-IHE, Delft, the Netherlands.

Okello, N.; Beevers, L.; Leentvaar, J.; Douven W. (2009). The doing and un-doing of public participation in environmental impact assessment in. *Impact Assess Proj Appraisal* 10:217–26, doi:10.3152/146155109X465940 [27: 3. September].

Ortolano, L.; Jenkins, B.; Abracosa R. (1987). Speculations on when and why EIA is effective. *Environmental Impact Assessment Review* 7:285– 92.

Paliwal, R. (2006). EIA practice in India and its evaluation using SWOT analysis. *Environmental Impact Assessment Review* 26:492–510.

Parkinson, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. *Pol Stud* 1:180–96.

Parra, C. (2005). "Cátedra viva intercultural" en Comunidades étnicas en Colombia. *Cultura y jurisprudencia*. Universidad del Rosario. Bogotá D.C.

Parra, C.; Rodríguez, G.A. (2005). *Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia*. Universidad del Rosario. Bogotá D.C.

Petts J. (2003). Barriers to deliberative participation in EIA: learning from waste policies, plans and projects. *J Environmental Assessment Policy Manage* 3:269–93.

Piette, D. (1990). Community participation in formal decision making. *Health Promotion International*, 5, 187–197.

Plummer, J.; Taylor, J.G. (2004). *Community participation in China: Issues and processes for capacity building*. London: Earthscan.

Pölönen, I. (2007). Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jyväskylä: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja. p. 280.

Potapchuk, W.R. (1991). New approaches to citizen participation: Building consensus. *National Civic Review*, 80(2), 158–169.

Pretty, J.N. (1995). *A trainer's guide for participatory learning and action*. International Institute for Environment and Development.

Pretty, J.N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development* 23, 1247–1263.

Primmer, E.; Kyllönen S. (2006). Goals for public participation implied by sustainable development, and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme. *Forest Policy and Economics* 8: 838– 853.

Pröpper, I.; Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders* Interactive policymaking: Every situation is different Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Pröpper, I. (2006). *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak* When does participation work? Research in the municipalities of Dordrecht and Leiden into the efficiency of citizen participation Vught: Partners + Pröpper.

Purnama D. (2003). Reform of the EIA process in Indonesia: improving the role of public involvement. *Environmental Impact Assessment Review* 415–39.

Reed, M.S. (2007). Participatory technology development for agroforestry extension: an innovation-decision approach. *African Journal of Agricultural Research* 2, 334–341.

Reed, M.S.; Dougill, A.J.; Taylor, M.J. (2007). Integrating local and scientific knowledge for adaptation to land degradation: Kalahari rangeland management options. *Land Degradation and Development* 18, 249–268.

Reed, M.S.; Dougill, A.J.; Baker, T. (2008). Participatory indicator development: what can ecologists and local communities learn from each other? *Ecological Applications* 18, 1253–1269.

Richards, P. (1993). Cultivation: knowledge or performance? In: Hobart, M. (Ed.), *An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*. Routledge, London, pp. 61–78.

Richards, C.; Blackstock, K.L.; Carter, C.E. (2004). *Practical Approaches to Participation* SERG Policy Brief No. 1. Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen.

Richardson, A. (1983). *Participation*. Routledge y Kegan Paul, London.

Risse, N. (1998). *Évaluation environnementale stratégique: état de la situation au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger*. Document de travail. Québec: Direction de l'évaluation environnementale des projets industriels et en milieu hydrique. Ministère de l'environnement et de la Faune; 38 pp. + appendices.

Roberts, R. (1995). Public involvement: from consultation to participation. In: Vancley, F; Bronstein, L.; Del Furia, J.; Wallace-Jones / Environ. Impact Assessment Rev. 20 (2000) 457–479 479 DA, editors. *Environmental and Social Impact Assessment*. London: John Wiley and Sons Ltd., 1995. pp. 221–245.

Rodríguez, G.A. (2000). "Principales instrumentos de la participación ciudadana en la gestión ambiental", en *El Ministerio Público y la gestión ambiental*. Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C.

Rodríguez, G.A. (2005). “La consulta previa a pueblos indígenas”, en Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia. Universidad del Rosario.

Rodríguez, G.A. (2008). “La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia”; “La consulta previa. ¿Oportunidad o amenaza?”, en La consulta previa: ¿para qué, cómo y quién decide?. Revista Semillas en la Economía Campesina N°36/37. Bogotá D.C.

Rodríguez, G.A.; Muñoz, L.M. (2009). La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio. Universidad del Rosario. Colección textos de jurisprudencia. Bogotá D.C.

Rowe, G.; Frewer, L.J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25(1), 3–29.

Rowe, G; Frewer L.J. (2004). Evaluating public participation exercise: a research agenda. *STHV* 2004;29:512–56.

Rowe, G.; Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251e290.

Runhaar, H.; De Jong, A.; Runhaar, P.; Kolhoff, A.; Driessen, P. (2012). Promoting system-level learning from project-level lessons An analysis of donor-driven ‘indirect’ learning about EIA systems in Ghana and the Maldives. *Environmental Impact Assessment Review* 33: 23–31.

Sager, T. (2001). A planning theory perspective on the EIA. In: Hilding-Rydevik T, editor. EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries. Nordregio R2001:6. Stockholm: Nordregio. p. 197–222.

Sairinen R (2000). Regulatory reform of Finnish environmental policy. Centre for Urban and Regional Studies Publications A27. Espoo: Helsinki University of Technology.

Sankoh, O.A. (1995). Making environmental impact assessment convincing to developing countries. *J Environ Manage* 185–9.

Sawyer, L. (1995). Community participation: Lip service? *Nursing Outlook*, 43, 17–22.

Scanlan, A.; Zyzanski, S.; Flocke, S.; Stange, K.; Gravagubins, I. (1996). A comparison of US and Canadian family physician attitudes toward their respective health care systems. *Medical Care*, 34, 837–844.

Schmidt, D.; Rifkin, S. (1996). Measuring participation. *International Journal of Health Planning and Management*, 11, 345–358.

Serna, H. (2008). *Gerencia estratégica. Teoría – Metodología. Alineamiento, implementación y mapas estratégicos*. 3R Editores. Bogotá D.C.

Shan, C.; Yai, T. (2011). Public involvement requirements for infrastructure planning in China. *Habitat International*, 35(1), 158e166.

Simard, L.; Lepage, L.; Fourniau, J.M.; Gariépy, M.; Gauthier, M. (2006). *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*. Collection «Villes et entreprises». Paris, L'Harmattan.

Sinclair, J.A.; Diduck, A. (2005). Public participation in Canadian environmental assessment: enduring challenges and future directions. In: Hanna K, editor. *Environmental impact assessment. Practice and participation*. Oxford: Oxford University Press. p. 53–74.

Sinclair, A.J.; Diduck, A; Fitzpatrick, P. (2008). Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical reflections on 15 years of research. *Environmental Impact Assessment Review* 28(7):415–28.

Stewart, T.R.; Dennis, R.L.; Ely, D.W. (1984). Citizen participation and judgment in policy analysis – a case-study of urban airquality policy. *Policy Science* 17, 67–87.

Stringer, L.C.; Prell, C.; Reed, M.S.; Hubacek, K.; Fraser, E.D.G.; Dougill, A.J. (2006). Unpacking 'participation' in the adaptive management of socio-ecological systems: a critical review. *Ecology and Society* 11, 39 (online).

Stringer, L.C.; Reed, M.S. (2007). Land degradation assessment in southern Africa: integrating local and scientific knowledge bases. *Land Degradation and Development* 18, 99–116.

Stringer, L.C.; Reed, M.S.; Dougill, A.J.; Rokitzki, M.; Seely, M. (2007). Enhancing participation in the implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification. *Natural Resources Forum* 31, 198–211.

Sultana, P.; Abeyasekera, S. (2007). Effectiveness of participatory planning for community management of fisheries in Bangladesh. *Journal of Environmental Management* 86, 201– 213.

Tawfic Ahmad, M. (1998). Recent EIA developments in Egypt. EIA Centre newsletter no. 16. Manchester: EIA Centre, University of Manchester.

Tewdwrjones, M.; Thomas, H. (1998). Collaborative action in local plan-making. *Environment and Planning*, 25, 127–144.

Tippett, J.; Handley, J.F.; Ravetz, J. (2007). Meeting the challenges of sustainable development – A conceptual appraisal of a new methodology for participatory ecological planning. *Progress in Planning* 67, 9–98.

Tripp, J; Alley, N. (2003). Streamlining NEPA's environmental review process: suggestion for agency reform. *NY Univ Environ Law J* 2003;12:75-110.

Toro, J. (2009). Análisis constructivo del proceso de evaluación de impacto ambiental en Colombia. Propuestas de mejora. Tesis doctoral. Universidad de Granada. Granada, España.

Thomas, J. (1993). Public involvement and governmental effectiveness: a decision-making model for public managers. *Administration and Society* 24, 444–469.

Van Der Heijden, J.; Meirresonne, A.; Van Zuylen, J. (2007). Help! Een burgerinitiatief [Help! An initiative of citizen participation]. InAxis.

Vargas, A. (1994). Participación social, planeación y desarrollo regional. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá D.C.

Vedung, E. (1999). Constructing effective government information campaigns for energy conservation and sustainability: Lessons from Sweden. *International Planning Studies*, 4(2), 237–251.

Vedwan, N.; Ahmad, S.; Miralles-Wilhelm, F.; Broad, K.; Letson, D.; Podesta, G. (2008). Institutional Evolution in Lake Okeechobee Management in Florida: Characteristics, Impacts, and Limitations. *Water Resources Management* 22, 699–718.

Wagenaar, H. (2005). Stadswijken, complexiteit en burgerbestuur [Complexity and citizen participation]. *Vlugschrift nr, 5, XPIN*.

Wallerstein, N. (1999). Power between the evaluator and the community: research relationships within New Mexico's healthier communities. *Social Science and Medicine* 49, 39–53.

Wandersman, A. (1981). A framework of participation in community organisations. *Journal of Applied Behavioural Science* 17, 27–58.

Wang, X. (2001). Assessing public participation in US cities. *Public Performance & Management Review*, 24(4), 322–336.

Warner, M. (1997). Consensus' participation: an example for protected areas planning. *Public Administration and Development* 17, 413–432.

Wathern, P. (1998). An Introductory guide to EIA. En: Wathern P. Environmental impact assessment: theory and practice. (Editor) London: Biddles Ltd, Guilford and King's Lynn. P. 3-46.

Weber, N.; Christopherson, T. (2002). The influence of nongovernmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European policy process. *Forest Policy and Economics* 4, 1–12.

Webler, T. (1995). Right discourse in citizen participation: an evaluative yardstick. In: Renn, O.; Webler, T.; Wiedemann, P. (Eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, pp. 35–86.

Wilcox, D. (2003). *The Guide to Effective Participation* (online). <<http://www.partnerships.org.uk/guide>>.

Wilkins, H. (2003). The need for subjectivity in EIA: discourse as a tool for sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review*; 4:401–14.

Willis, K. (1995). Imposed structures and contested meanings: Policies and politics of public participation. *Australian Journal of Social Issues*, 30(2), 211–227.

Wondolleck, J.; Yaffee, S.L. (2000). *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*. Island Press, Washington, DC.

Wood, C.M. (2003). *Environmental impact assessment: a comparative review*. 2nd ed. Harlow: Prentice Hall.

Zhang, X.; Jennings, E. (2009). Public participation in environmental policy making in China: a case study. In *Proceedings: The annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*. Chicago: MPSA.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

Constitución Nacional de Colombia de 1991

Acto Legislativo No. 03 de 1993

Acto Legislativo No. 02 de 2002

Acto Legislativo No. 01 de 2003

Ley 23 de 1973

Ley 21 de 1991

Ley 70 de 1993

Ley 99 de 1993

Ley 134 de 1994

Ley 165 de 1994

Conpes 2779 de 1995

Ley 338 de 1997

Ley 393 de 1997

Ley 403 de 1997

Ley 472 de 1998

Ley 489 de 1998

Ley 685 de 2001

Ley 850 de 2003

Ley 1021 de 2006

Ley 1151 de 2007

Ley 1152 de 2007

Decreto 2811 de 1974

Decreto 2067 de 1991

Decreto 2591 de 1991

Decreto 306 de 1992

Decreto 1753 de 1994

Decreto 1320 de 1998

Decreto 1728 de 2002

Decreto 200 de 2003

Decreto 1180 de 2003

Decreto 1220 de 2005

Decreto 330 de 2007

Decreto 2820 de 2010

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia SU-039 de 1997

Sentencia T-652 de 1998

Sentencia C-891 de 2002

Sentencia SU-383 de 2003

Sentencia T-382 de 2006

Sentencia T-880 de 2006

Sentencia C-030 de 2008

Sentencia C-461 de 2008

Sentencia C-175 de 2009

Sentencia T-428 de 1992

Sentencia T-348 de 2012