

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SURAMÉRICA

Propuesta para la Participación Ciudadana en
UNASUR

LOS CASOS DE
BOLIVIA | BRASIL | COLOMBIA | ECUADOR | PERÚ

Organizaciones promotoras:



ASOCIACIÓN
AMBIENTE SOCIEDAD



CDES
Centro de Derechos
Económicos y Sociales



centro de estudios para el desarrollo
laboral y agrario




DAR

DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES



Instituto Brasileiro de
Análises Sociais e Econômicas



**DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN SURAMÉRICA**
DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SURAMÉRICA
Los Casos De Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú

Asociación Ambiente y Sociedad – AAS
Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – CDES
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA
Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE

Lima, Marzo de 2014

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SURAMÉRICA.

Propuesta para la Participación Ciudadana en UNASUR. Los Casos De Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú

Autores:

Asociación Ambiente y Sociedad – AAS
Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – CDES
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA
Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE

Editor:

Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR
Jr. Coronel Zegarra 260 - Jesús María – Lima, Perú
Teléfonos: (511)266-2063 / (511) 472-5357
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño y diagramación:

Realidades S.A.
Augusto Tamayo # 190 of. 5
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página web: www.realidades.pe

Coordinador de la publicación:

Mario Raúl Samamé Espino

Coordinador de la edición:

Israel Gordaliza Carrillo

Cita sugerida:

Diagnóstico De La Situación De La Participación Ciudadana En Suramérica. Los Casos De Bolivia, Colombia, El Ecuador Y El Perú. AAS, CDES, CEDLA, DAR e IBASE. 212 páginas.

Primera edición:

Marzo de 2014, consta de 1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-04247
ISBN: 978-612-4210-12-9

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de Mott Foundation, Avina, Skoll Foundation, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway. La publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Mott Foundation, Avina, Skoll Foundation, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway.

Impreso y hecho en el Perú.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

9

PARTE I. DIAGNÓSTICO REGIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. UNASUR Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL	15
¿Qué es la UNASUR?	15
2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	17
2.1. Propuestas para la institucionalización de la Participación Ciudadana	17
2.1.1. Secretaría Pro Tempore	17
2.1.2. Actores de la Sociedad Civil	17
2.1.3. Las Organizaciones Indígenas	18
2.1.4. Los Sindicatos	19
2.2. La Participación Ciudadana en el marco normativo regional	20
2.2.1. UNASUR y la participación ciudadana	20
2.2.2. Participación Ciudadana en uno de los Consejos Sectoriales: el caso de COSIPLAN	21
3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL INTERNACIONAL	22
3.1. Mecanismos en otros organismos multilaterales de integración política, financiera y económica	22
3.1.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)	22
3.1.2. Banco Mundial (BM)	24
3.1.3. Organización de los Estados Americanos (OEA)	27
3.1.4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	29
3.1.5. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	30
3.1.6. Comunidad Andina (CAN)	32
3.1.7. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	33
3.2. El camino hacia la implementación del mecanismo de participación ciudadana en UNASUR	35
3.2.1. Creación del Foro de Participación Ciudadana	35
3.2.2. Aportes de la Sociedad Civil Regional	35
3.2.3. Inauguración del Centro de Información y Comunicación (CCI)	36
3.2.4. Elaboración de la Propuesta de Directrices para el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR	36
3.2.5. Reuniones Nacionales con Actores Sociales en relación al Foro de Participación Ciudadana de UNASUR	37
3.2.6. Aprobación de las Directrices del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR	37
3.2.7. Reunión Preparatoria con Actores Sociales Suramericanos y el 1er Foro de Participación Ciudadana	37
3.2.8. A modo de conclusión	38
REFERENCIAS	40

PARTE II. DIAGNÓSTICOS NACIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A. BOLIVIA	45
1. La Participación Social en Bolivia: entre la Autonomía y la Cooptación Estatal	45
2. La crisis del Estado Neoliberal: crisis de representación y crisis de participación	47
3. Estado Plurinacional y las estructuras formales de Participación Social	49
3.1. La Participación y el Control Social como derechos	49
3.2. Ámbitos y alcance de la Participación	51
3.3. La Sociedad Civil Organizada y los Actores de la PYCS	52
3.4. Formalización y pérdida de calidad de la Participación	54
4. De la Movilización Popular al “Gobierno de los Movimientos Sociales”	56
4.1. Los constructos ideológicos de la movilización	56
4.2. De los Liderazgos Alternativos al Presidencialismo de Evo Morales	57
5. Conclusiones	59
REFERENCIAS	62
B. BRASIL	65
1. Presentación e Introducción	65
2. Historia de la Participación en el Brasil	67
3. La Agenda Democrática y la Constitución Federal de 1988 en Oposición al Avance Neoliberal de los 90	69
4. Actores Sociales y Prácticas Participativas	71
5. Una Mirada a la Participación Social Actual: El Gobierno del PT	74
6. Conclusiones	75
REFERENCIAS	77
C. COLOMBIA	79
1. El Derecho de Participación en Colombia	79
2. Contexto internacional del derecho a la información y del derecho a la participación	80
3. Derecho a la información	82
3.1. Concepto	82
3.2. Principios rectores del derecho a la información en Colombia: En materia ambiental	83
3.3. Clasificación de la información	83
3.4. Contexto normativo del derecho a la información en materia ambiental a nivel nacional	84
4. Derecho a la Participación	90
4.1. Concepto, protección del derecho e importancia	90
4.2. Normatividad existente en Colombia sobre participación en la gestión ambiental	91
a. Normas Generales sobre participación	91
b. Normas de participación en la gestión ambiental con base en el criterio de desarrollo sostenible	92
c. Normas de participación para la conservación de la biodiversidad	94
d. Normas propias a los pueblos indígenas: la Consulta Previa	95
5. Conclusiones	99
REFERENCIAS	100
D. ECUADOR	103
1. La Participación Ciudadana como principio de Buen Gobierno. El caso del Ecuador	103
2. La Participación Ciudadana como un derecho. El derecho de participación en el Ecuador	105

2.1. Normas generales sobre participación	105
2.2. Normas regionales y locales	110
2.3. Normas específicas	111
a. Normas de participación en la gestión ambiental	111
b. Normas de participación para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales	112
c. Normas de participación para la conservación de la biodiversidad	113
2.4. Normas propias a los pueblos indígenas: la Consulta Previa	113
2.5. Mecanismos adicionales	114
3. Conclusiones	114

REFERENCIAS	116
-------------	-----

E. PERÚ 117

1. La Participación Ciudadana como Principio de Buen Gobierno	117
1.1. A nivel internacional	117
1.2. A nivel nacional – El caso del Perú	118
2. La Participación Ciudadana como un derecho	120
2.1. El derecho de participación a nivel internacional	120
2.2. El derecho a la participación en el Perú	121
2.2.1. Normas generales sobre la participación	121
2.2.2. Normas regionales y locales	121
2.2.3. Normas sectoriales	123
a. Normas de participación en la gestión ambiental	123
b. Normas de participación en el sector forestal	125
c. Normas de participación en la aprobación de los instrumentos de evaluación ambiental	125
2.1.4. Normas propias a los pueblos indígenas: la Consulta Previa	133
2.1.5. Mecanismos adicionales	133
3. Conclusiones	134

REFERENCIAS	137
-------------	-----

PARTE III. PROPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL: PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL COSIPLAN COMO MODELO PARA LOS DEMÁS CONSEJOS SECTORIALES DE UNASUR

1. FUNDAMENTO JURÍDICO	143
2. RECOMENDACIONES GENERALES: Lineamientos y principios básicos que deben regir los Mecanismos de Participación Ciudadana en los Consejos Sectoriales	143
2.1. Lineamientos Generales	144
2.1.1. Participación Plena como lineamiento rector de la integración y gobernanza suramericana	144
2.1.2. Reglas claras de Transparencia y Acceso a la Información	144
2.1.3. Marco de derechos	144
2.2. Principios Generales	144
2.2.1. Principios orientadores del proceso de participación	145
2.2.2. Principios operativos del proceso de participación	145
2.3. Objetivos Principales	145
3. PROPUESTAS DE MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA COSIPLAN	146
3.1. Las CONSEP: Grupos de trabajo sectorial al interior de los ENP	146
3.2. Foro dividido en sesiones de trabajo sectoriales	147
3.3. Foros con plenario temático anual	149
4. CONCLUSIÓN: ¿Qué mecanismo consideramos el ideal?	152

ANEXO

1. Decisión N° 07-2012, mediante la cual se crea el Foro de Participación Ciudadana UNASUR (30 de noviembre de 2012)	154
2. Carta de la Sociedad Civil Regional a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR (30 de mayo de 2013)	157
3. Carta de la Representantes de la Sociedad Civil Peruana a la Dirección de UNASUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (21 de junio de 2013)	162
4. Respuesta del Director de UNASUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú a Representantes de la Sociedad Civil Peruana (25 de junio de 2013)	163
5. Propuesta de la Plataforma PLARSUR (Argentina) de Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR	165
6. Carta de la Sociedad Civil Regional a Presidencia Pro Tempore de UNASUR (02 de agosto de 2013)	170
7. Respuesta del Director de UNASUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú a DAR (23 de julio de 2013)	171
8. Carta de Parlamentaria Andina de Colombia a Cancillería Colombiana (16 de julio de 2013)	172
9. Respuesta de Cancillería Colombiana a Parlamentaria Andina de Colombia (25 de julio de 2013)	175
10. Respuesta del Director de UNASUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú a DAR (23 de julio de 2013)	184
11. Carta de la Sociedad Civil Regional a Secretaría General de UNASUR (08 de agosto de 2013)	190
12. Decisión N° 02-2013, mediante la cual se aprueban las Directrices de Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR (30 de agosto de 2013)	193
13. Directrices de Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR	194
14. Carta de invitación a evento del Director de UNASUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú a Representantes de la Sociedad Civil Peruana (09 de setiembre de 2013)	198
15. Acta Reunión de Actores Sociales Suramericanos preparatoria del 1° Foro de Participación Ciudadana de UNASUR (19-20 de setiembre de 2013)	200
16. Carta de la Sociedad Civil Regional a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, Secretaría General de UNASUR y Presidencia Pro Tempore del Foro de Participación Ciudadana, con copia a las Cancillerías Nacionales (25 de noviembre de 2013)	203

PRESENTACIÓN

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo intergubernamental creado en 2008 con el objetivo de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”¹, cuenta con un espacio geográfico que alberga alrededor de 400 millones de habitantes (la 3ra. área con mayor población mundial) en una superficie de más de 17 millones de km², y cuenta con el cuarto mayor PBI a nivel mundial. Además, Sudamérica posee una gran biodiversidad (los mayores índices de flora y fauna del mundo), contando con el 26% del agua dulce global, además de estar atravesado en su flanco occidental por la cordillera más larga del mundo (los Andes) y albergar el bosque tropical más extenso y diverso del planeta (la Amazonía).

Todo esto convierte a nuestro subcontinente en una región de oportunidades, motivo por el cual UNASUR ha considerado fomentar y profundizar un proceso de integración física que potencie las posibilidades de la región. Por ello, desde el 2009, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) -estrategia para alcanzar el desarrollo a través de la integración comercial- es coordinada por el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR.

Actualmente, el portafolio de proyectos de IIRSA contiene 544 proyectos por un monto aproximado de 130 mil millones de dólares, con un total de 17 grandes represas hidroeléctricas con capacidad mayor de 1500 MW previstas para los próximos años; 327 lotes petroleros (25% en fase de explotación); y 52 mil 974 zonas mineras en la cuenca amazónica², que generarán grandes impactos sociales y ambientales poniendo en riesgo a la cuenca y bosque amazónico, lo cual, nos presenta –como organizaciones de la sociedad civil- importantes retos a futuro, entre ellos, la elaboración de una Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales para el COSIPLAN.

Además de estos desafíos, hay otros avances al interior de UNASUR que buscan concretar lo estipulado en su Tratado Constitutivo, como lo concerniente a su Artículo 18: “Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas (...)” Por ello, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de este organismo, por Decisión N° 7 del 30 de noviembre de 2012, creó el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, encomendando al Consejo de Delegados y Delegadas que presente las directrices para su funcionamiento.

Esta situación generó una oportunidad para que la sociedad civil suramericana promueva y solicite mecanismos óptimos de participación ciudadana en UNASUR y, de esa manera, permitir una mejor gobernanza regional. Sabemos que es un camino largo pero creemos que ante el crecimiento de las inversiones en la región en la última década es un reto que debemos asumir como sociedad civil organizada con experiencia en la apertura de canales de información y de propuestas de gobernanza ante organismos regionales y entidades financieras multilaterales, labor que hemos ejercido en los últimos años.

1 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, 23/05/2008.

2 LITTLE, Paul, 2013. Megaproyectos en la Amazonía. Un Análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía. RAMA, ARA y DAR. p. 14.

Es por ello que cinco (05) organizaciones de la sociedad civil de la región -Asociación Ambiente y Sociedad - AAS de Colombia; Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES del Ecuador; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA de Bolivia; Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR del Perú; y el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE de Brasil³- nos hemos constituido en una Coalición que incide ante el UNASUR y COSIPLAN, para impulsar políticas de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y salvaguardias socio ambientales que los dote de instancias y procedimientos reglados que permitan el seguimiento al ciclo de los proyectos, con el fin de minimizar los impactos sociales y ambientales y, que en último término, genere una mayor democratización de las instancias de toma de decisiones y de esta forma se amplíe la ciudadanía a nivel regional.

En ese sentido, en mayo de 2013, junto a otras organizaciones y redes suramericanas enviamos una carta a la Presidencia Pro Témpore de UNASUR (que recaía en el Gobierno Peruano, a través de su Cancillería), expresando el interés en apoyar y aportar con nuestra experiencia en la implementación del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR y sus consejos. Además, para iniciar y establecer el diálogo UNASUR-Sociedad Civil, recomendamos tomar en cuenta ciertos principios mínimos, como asegurar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y la participación indígena, respetando su legitimidad y representatividad.

Posteriormente, en junio, en el marco de la 39a. Reunión del Consejo de Delegados y Delegadas de UNASUR, llevada a cabo en Lima, se aprobó la Propuesta de Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, lo cual representó un avance en la implementación del Foro y que fue resultado del proceso de incidencia llevado a cabo por la sociedad civil regional.

Luego de ello, un acontecimiento importante se llevó a cabo el 30 de agosto de 2013 en el marco de la VII Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la UNASUR en la ciudad de Paramaribo (Suriname), en el que se aprobaron, por Decisión N° 2, las “Directrices de Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR”, encargando a Bolivia, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del Foro, la organización de la Primera Reunión Presencial de su plenario en la ciudad de Cochabamba.

Cabe indicar que en los días 19 y 20 de setiembre se concretó en Buenos Aires, Argentina, bajo la organización de la Cancillería de dicho país, la Reunión con los Actores Sociales Suramericanos, como espacio preparatorio hacia la Primera Reunión del Foro que, aunque estuvo inicialmente confirmada su realización (para noviembre de 2013), aún tiene fecha incierta, pero que se concretaría en el primer trimestre de 2014.

Por todo lo recorrido y dada la situación actual de los proyectos de inversión en la región y los primeros logros para una democratización en la toma de decisiones en UNASUR (con la creación del Foro y la aprobación de sus Directrices), es necesario seguir promoviendo mecanismos que ahora amplíen la participación ciudadana hacia los Consejos Sectoriales de UNASUR, bajo un concepto de “Participación Fuerte” que tenga como base los principios de inclusión, pluralismo, oportunidad, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural.

Por ello, bajo este contexto, la presente publicación adquiere mayor relevancia, en la medida que una mayor y mejor participación fortalecerá la gobernanza regional suramericana, y al establecer puentes con los ciudadanos suramericanos, no solo se contribuirá a la paulatina consolidación de la integración del subcontinente, sino que se posicionará como un proceso democrático, inclusivo y sostenible.

3 **AAS** es una entidad sin ánimo de lucro de carácter ambiental, que busca cambios positivos en las políticas, en la legislación y en los procesos de toma de decisiones promoviendo una activa participación de la sociedad civil a nivel nacional e internacional.

CDES es una institución cuya misión está orientada a luchar por la justicia social y un ambiente sano a través del reconocimiento y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, para ello busca promover el desarrollo humano sustentable, propiciando el fortalecimiento del sistema democrático inspirado en los fundamentos universales de los derechos humanos, en la perspectiva de superar la limitada participación social, la falta de rendición de cuentas y la ausencia de equidad en la redistribución de la riqueza.

CEDLA es una asociación sin fines de lucro que tiene como misión contribuir, a través del conocimiento, a fortalecer la acción política de los trabajadores, campesinos e indígenas para la superación de las relaciones sociales de subordinación y dominación; y que se define como un centro de investigación que genera conocimiento y reflexión crítica sobre el capitalismo desde la centralidad del trabajo.

DAR es una organización civil sin fines de lucro que tiene como fin prioritario contribuir al desarrollo del país a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y la gestión del ambiente, comprometiéndose a la construcción de la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la Amazonía.

IBASE es una institución sin fines de lucro, cuya misión es profundizar la democracia, siguiendo los principios de igualdad, libertad, participación ciudadana, diversidad y solidaridad. IBASE apuesta a la construcción de una cultura democrática de derechos, al fortalecimiento del tejido asociativo y al monitoreo e influencia sobre políticas públicas. Su actuación traspasa las fronteras nacionales, con conexiones con otros países, especialmente en América Latina y África.

Esta publicación ha sido estructurada en tres partes, siendo la primera la correspondiente al *Diagnóstico Regional de Participación Ciudadana*, la cual nos dará una introducción al proceso de integración regional y a lo que es UNASUR y sus funciones. Asimismo, nos brindará alcances sobre la institucionalización de la participación ciudadana en el organismo y el marco normativo regional sobre este tema. Por último, esta parte se complementa con la descripción de los mecanismos participativos de diversos organismos multilaterales regionales y globales, y con los avances y retos a futuro del proceso participativo en UNASUR.

La segunda parte corresponde a los *Diagnósticos Nacionales de Participación Ciudadana* de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú, la cual nos presenta el estado o situación actual de la participación en estos cuatro países de la región, haciéndose en algunos de ellos un análisis específico de los avances de este derecho en el sector ambiental, y las perspectivas o retos a futuro de la participación social o ciudadana en sus respectivos ámbitos nacionales.

En la tercera y última parte de la publicación presentamos la *Propuesta de la Sociedad Civil* para ampliar la participación ciudadana a los Consejos Sectoriales de UNASUR. En esta sección, en primer lugar, sugerimos los lineamientos y principios que deben regir los mecanismos de participación ciudadana en los Consejos Sectoriales, y finalmente, presentamos las propuestas de mecanismos y la que resultaría más idónea para una participación plena y eficiente.

Este amplio trabajo, que esperamos coadyuve a un mayor entendimiento del tema de participación ciudadana en el proceso de integración regional, no hubiera sido posible sin la dedicación y esfuerzo de los equipos de trabajo de las cinco instituciones que conforman esta Coalición (AAS, CDES, CEDLA, DAR e IBASE), encargados de la redacción, análisis y revisión de la publicación.

Finalmente, también agradecemos a Mott Foundation, Avina, Skoll Foundation, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway por el apoyo prestado para la publicación de la presente obra.

Lima, diciembre de 2013.

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo DAR





I.

DIAGNÓSTICO REGIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



1 UNASUR Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

¿QUÉ ES LA UNASUR?⁴

En el año 2000, el presidente Fernando Henrique Cardoso, organizó la primera reunión de presidentes de la región en Brasilia, orientada a la formación de una comunidad sudamericana. Los temas centrales fueron la integración económica, el fortalecimiento de los regímenes democráticos y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)⁵. Dicha reunión se dio en el contexto de auge de los procesos de negociación del ALCA, los mismos que ponían en riesgo el acceso preferencial de los productos brasileños a los mercados regionales. La definición de prioridades estuvo muy acorde con los intereses brasileños de expandir la infraestructura regional y reafirmar la compatibilidad entre los esquemas comerciales subregionales, regionales y hemisféricos con el fin de fortalecer la posición negociadora frente a EEUU y la Unión Europea.

En junio de 2002, los presidentes sudamericanos suscribieron el denominado Consenso de Guayaquil en el que ratificaron varios de los acuerdos de Brasilia e incluyeron otros como la escasez de recursos para la inversión productiva, la creación de un mecanismo internacional de solidaridad financiera con la democracia y la importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este mismo espacio, se confirmó la importancia del tema de la infraestructura para el comercio y la integración regional en el marco de IIRSA así como los esfuerzos orientados a consolidar los acuerdos CAN – Mercosur⁶.

4 Se insertan en esta sección (¿Qué es la UNASUR?), párrafos textuales (completos o parciales) del documento “La oferta de participación en UNASUR: De lo formal a lo real” (p. 41-43) de Carlos Revilla (CEDLA), presentado en el Seminario-Taller “Hacia una estrategia de incidencia en UNASUR y BNDES” en noviembre de 2012 (Bogotá, Colombia), el cual ha sido recogido en la memoria “UNASUR: Opciones de participación de la sociedad civil” (Héctor-León Moncayo, Coordinador. Bogotá, Abril, 2013)

5 GOMES, Miriam. “Procesos de Integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR” en Revista CIDOB d’afers internacionals, N° 97-98, UNASUR, Barcelona (abril 2012), pp. 87-100.

6 Op. Cit.

Cabe destacar que, al tratarse de una iniciativa gubernamental brasilera, en estas primeras cumbres la sociedad civil y los movimientos sociales suramericanos no tuvieron ninguna participación ni en lo que hace al planteamiento programático ni al rumbo operativo que podría tomar la iniciativa⁷.

En diciembre de 2004, los presidentes de América del Sur reunidos en la III Cumbre en Cusco (Perú) deciden conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) sustentada en la historia, la identidad y los valores compartidos, el potencial regional para enfrentar desafíos comunes y fortalecer su capacidad negociadora. Un hito importante de esta reunión es el reconocimiento de que no es posible lograr la inclusión social y la eliminación la pobreza atendiendo únicamente al crecimiento económico. Pese a ello, dicho evento no planteó ningún mecanismo de participación ni consulta con los sectores populares en tanto sujetos de una intervención alternativa en este sentido. Este aspecto redundaba en el déficit democrático de la experiencia de integración regional, marcada por su carácter intergubernamental y los mecanismos consultivos hacia los sectores empresariales favorecidos en estos procesos. Por otro lado, aunque la Declaración de Cusco marca un hito en el nacimiento de la Comunidad, no pasa de ser un hecho político más que jurídico, debido a que se sustenta en compromisos sujetos a las voluntades de los países miembros con escasos efectos vinculantes sobre la práctica⁸.

Posteriormente, la Primera Cumbre de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones celebrada en Brasilia, el 30 de septiembre de 2005, marcó como prioridades el tratamiento de las asimetrías entre sus países miembros como respuesta a la preocupación de algunos respecto a la gran dimensión de la economía brasileña; junto con ello, se incluyó el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, la convergencia entre los procesos de integración de la CAN y el MERCOSUR, la creación de mecanismos financieros regionales y la promoción de la cohesión social. De igual modo, comienza a instalarse la preocupación por la protección y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, entre ellos el agua⁹. Bajo la influencia de las tendencias sociales de la coyuntura, el plan de acción elaborado en este evento incluye la diversificación de temas que afectan al desarrollo regional tales como la desigualdad social y la incidencia de enfermedades como el dengue y la malaria.

En la Segunda Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, se hace patente un viraje en la forma de concebir la integración hacia “un nuevo modelo de integración para el siglo XXI”. En la misma, comienza a perfilarse la orientación que se concretaría en la creación de UNASUR bajo los principios de solidaridad y cooperación, soberanía, paz, democracia y pluralismo, respeto por los derechos humanos y armonía con la naturaleza.

Dicha Cumbre también plantea ciertas novedades como la incorporación de diversos actores y amplía la mirada hacia áreas más allá de la economía. De este modo, se aplica mayor énfasis a las asimetrías sociales, la ciudadanía sudamericana, la migración, la identidad cultural, la cooperación ambiental, la integración energética, financiera, industrial y productiva. De igual modo, se asume que todos los países no pueden avanzar al mismo ritmo ni tienen los mismos niveles de compromisos. Asimismo, esta Cumbre es la primera en incorporar con mayor claridad el tema de la participación ciudadana. Para ello, se prevé el desarrollo de mecanismos de diálogo entre las instituciones de la CSN y la Sociedad Civil para una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana.

Finalmente, en mayo de 2008, la Comunidad Sudamericana pasó a denominarse oficialmente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), firmándose en Brasilia su Tratado Constitutivo, el cual señala que es un organismo de integración regional que “tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (art. 2 del Tratado Constitutivo).

Los doce Estados miembros de la UNASUR son: la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Panamá y México permanecen como observadores. Las lenguas oficiales son el español, el inglés, el portugués y el neerlandés.

7 REGUEIRO, Lourdes y Mayra BARZAGA, 2012. UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS, Quito.

8 REGUEIRO, Lourdes y Mayra BARZAGA, 2012. UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS, Quito

9 GOMES, Miriam. *Op. Cit.*

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

2.1. PROPUESTAS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹⁰

Desde los inicios de la conformación de UNASUR han existido diversos espacios tendientes a analizar y en ocasiones promover la participación de la sociedad civil en dicho proceso. Buena parte de ellos respondieron a la iniciativa de la sociedad civil en tanto que otros han derivado de la propia acción de las instancias del organismo y por ello, son éstas últimas las que han tenido más efectividad en términos formales.

2.1.1. Secretaría Pro Tempore¹¹

En Julio del 2007, la Secretaría Pro Tempore convocó al Seminario sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en UNASUR¹². Dicho evento estableció algunos conceptos y propuestas que luego influyeron en la forma en que UNASUR concibe la participación. Se asume un concepto de sociedad civil como conjunto amplio, diverso, popular, autónomo democrático de todos los actores sociales de los países de la UNASUR, en los que se incluyen, a los trabajadores, empresarios, indígenas pequeños productores, mujeres, campesinos artesanos, y muchos otros actores.

Junto con ello, las conclusiones del seminario abogan por la preservación de la independencia y el respeto de las organizaciones, opiniones y propuestas de la sociedad civil.

El evento se inclinó por evitar definir un tipo de institucionalidad sino promover mecanismos “flexibles y creativos” de UNASUR con los diversos actores de la sociedad civil, ya que los mismos vendrían a ser producto de la experiencia y la propia participación. Dichos mecanismos deberían ser capaces de generar transparencia, acceso a la información y la generación de espacios de diálogo entre los órganos de UNASUR y la sociedad civil respecto a los temas priorizados en UNASUR (energía, financiamiento, políticas sociales, infraestructura y financiamiento), así como de sus decisiones fundamentales.

Sobre la base de la experiencia de MERCOSUR y la CAN se planteó que aunque no existe un carácter vinculante en las recomendaciones de la Sociedad Civil, es necesario que estas sean analizadas y consideradas por las instancias de UNASUR asegurando una respuesta que motive a continuar el diálogo y la participación.

El evento planteó seguir el camino de la experiencia de la Cumbre de Cochabamba de 2006, promoviendo espacios de intersección e interacción de los diferentes actores sociales con las instancias de UNASUR. Una alternativa sería la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos con una periodicidad que no necesariamente deba ser anual y tomando en cuenta el tema del financiamiento.

2.1.2. Actores de la Sociedad Civil

Al iniciar el proceso de integración en UNASUR diversos actores de la sociedad civil han estado elaborando pronunciamientos y propuestas para incrementar la participación en diferentes instancias de la UNASUR. Un ejemplo

10 Se insertan en esta sección (2.1. Propuestas para la institucionalización de la Participación Ciudadana), párrafos textuales (completos o parciales) del Documento “La oferta de participación en UNASUR: De lo formal a lo real” de Carlos Revilla (p. 61-66), presentado en el Seminario-Taller “Hacia una estrategia de incidencia en UNASUR y BNDES” en noviembre de 2012 (Bogotá, Colombia), el cual ha sido recogido en la memoria “UNASUR: Opciones de participación de la sociedad civil (Héctor-León Moncayo, Coordinador. Bogotá, Abril, 2013).

11 La Secretaría Pro-Tempore de la Comunidad Sudamericana de Naciones sería ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros, por períodos anuales, que culminarán en la Reunión de Jefes de Estado.

12 El nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) -aunque recién se oficializa con el nacimiento de esta organización mediante su Tratado Constitutivo de 23 de mayo de 2008- comenzó a usarse desde el 2007, a propuesta del expresidente venezolano Hugo Chávez, en la Primera Cumbre Energética realizada en abril de ese año en Isla Margarita.

de este tipo de manifestaciones fue el documento: “Recomendaciones desde la Sociedad Civil al primer Encuentro del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas” emitido por diferentes personalidades y organizaciones del continente en agosto del 2011.

Entre los puntos más destacables del documento cuenta el llamado de alerta sobre el peligro de que los Estados de UNASUR avancen en la integración regional sin consolidar mecanismos permanentes de participación de la sociedad y sus organizaciones. Con respecto a la institucionalización de la participación en la UNASUR, el documento reclama “una política consecuente con el fomento y concreción de dicha participación en todos los ámbitos y niveles de consideración, incluyendo al Consejo Suramericano de Economía y Finanzas”¹³.

Como éste, otros documentos de actores de la sociedad civil se han elaborado reclamando por una participación institucionalizada. No obstante, entre todos estos son muy pocos los que han contribuido con propuestas claras y específicas sobre mecanismos para la institucionalización o el avance normativo en UNASUR.

2.1.3. Las Organizaciones Indígenas

Desde los inicios, las organizaciones indígenas han sido actores atentos y comprometidos en la construcción de un proceso de integración inclusivo.

En ocasión de la cumbre de Cochabamba de 2006, las organizaciones indígenas elaboraron el documento Comunidad Sudamericana de Naciones: Para “Vivir Bien” Sin Neoliberalismo¹⁴. En dicho documento, las organizaciones firmantes, destacan la necesidad de ser tomados en cuenta como actores en las decisiones de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones. El documento demandaba también la inclusión de las organizaciones y líderes indígenas en los niveles de decisión a través de espacios nacionales e internacionales.

Junto con ello, el pronunciamiento planteaba la *reestructuración* y suspensión de los proyectos del IIRSA y su reorientación en base a la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos y ciudadanía en el marco del impulso a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

Tiempo después, en el marco de las acciones de la ONG boliviana CEADESC (Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales), en el año 2007 se reunieron indígenas de nueve países suramericanos para solicitar respeto a la autodeterminación y la visión de desarrollo indígena, tanto como la participación de la CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas) y la COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) en las instancias regionales de decisión y el respeto a las decisiones y acuerdos establecidos con los pueblos indígenas. Dicho evento también planteó la importancia de seguir por la senda de la Cumbre de Integración de los Pueblos en Cochabamba como mecanismo de diálogo con los Estados.

Un año después, en diciembre del 2008, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) elaboró la Carta Abierta sobre la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) dirigida a sus responsables políticos y financieros. Dicha carta ratifica la demanda de abrir la discusión técnica, pública e independiente sobre la IIRSA para su reestructuración integral respetando los Derechos de los Pueblos Indígenas a la consulta y consentimiento previo. La carta afirma que un programa de semejante impacto debe estar bajo el máximo control político y social. Por otra parte, sugiere que la administración de la IIRSA por el BID y la CAF ha fracasado, por lo que debía pasar al ámbito del UNASUR con participación de la sociedad civil y los pueblos indígenas. De igual modo, se plantea la urgencia de un diálogo con los gobiernos sudamericanos como responsables políticos y con la CAF, BID, Unión Europea, FONPLATA, BNDES, Santander como responsables financieros para tratar propuestas y transparentar la información sobre la IIRSA.

Dichas propuestas no han tenido adecuada respuesta y atención por parte de la IIRSA y de UNASUR hasta la fecha y por tanto siguen formando parte de la agenda política indígena regional. Una muestra de ello es que a casi seis años de Cumbre de Cochabamba, la Declaración del III Congreso de la CAOI celebrado en Cundinamarca en abril del 2012 insiste en la necesidad de exigir y lograr una legítima representatividad en espacios regionales y globales de discusión tales

13 Disponible en: <http://www.gruposur.eu.org/Recomendaciones-desde-la-Sociedad.htm>

14 Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/llamamiento_cochabamba.htm

como la Comunidad Andina, UNASUR, OEA, ONU y otros; reforzando acciones de diplomacia indígena y participación en escenarios internacionales con voz propia.

Junto con ello, las organizaciones firmantes ratifican la necesidad de plantear un modelo alternativo civilizatorio pero también su preocupación respecto a la represión y criminalización de la protesta indígena frente a diversos proyectos de desarrollo ejecutados por encima de sus derechos, incluso en Estados gobernados por gobiernos con discurso de izquierda como sucede en Bolivia y Ecuador.

La CAOI, como resultado de su tercer Congreso realizado en Cundinamarca en julio de este año, ha ratificado su estrategia de fortalecer la articulación regional, continental y global de los pueblos indígenas, a través de procesos de intercambio de experiencias, construcción colectiva de propuestas e incidencia conjunta en los espacios internacionales en defensa de sus derechos hacia la construcción de políticas públicas

Respecto a UNASUR, la Comunidad Andina, la OEA, ONU y otros, ha definido continuar con la exigencia y el logro de una legítima representatividad en espacios nacionales, regionales y continentales y globales de discusión, reforzando nuestras acciones de diplomacia indígena y participación en escenarios internacionales con voz propia¹⁵.

Esto se da en un contexto de marcada división y debilitamiento nacional del movimiento indígena en algunos países, lo cual repercute en su capacidad para alcanzar los objetivos regionales, al restar respaldo y efectividad local a las acciones de las dirigencias en estos espacios.

2.1.4. Los Sindicatos

Entre los diversos actores sociales de la región, los Sindicatos se encuentran entre los que más han procurado avanzar en la incidencia y construcción de propuestas hacia UNASUR. La Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) ha establecido cuatro áreas prioritarias de incidencia: a) los avances y el Trabajo Decente en el seno de los proyectos desarrollados en el marco de la IIRSA; b) la estructura del Banco del Sur y su rol frente al desarrollo de los pueblos; c) las migraciones en el contexto de la UNASUR y d) el Consejo de Defensa y sus significados en términos geopolíticos, económicos, etc.

En la visión de estas organizaciones, los proyectos de infraestructura, energía y agroindustria impulsados por la IIRSA o el Banco del Sur aunque constituyen oportunidades de desarrollo, integración y empleo no pueden significar malas condiciones de trabajo e informalidad. El trabajo decente debe ser el referente para los gobiernos y empresas en lo que se refiere a generación de empleos. De igual modo, se destaca la necesidad de garantizar la libertad de organización, seguridad y derechos a los trabajadores/as de los sectores prioritarios de UNASUR.

Desde hace algunos años, la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) junto con la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Coordinadora de Centrales Sindicales Andinas (CCSA) emitieron diferentes pronunciamientos a las instancias de la Unión de Naciones Suramericanas reivindicando la creación de espacios y mecanismos formales de diálogo y participación para el movimiento sindical¹⁶.

Dichos mecanismos deben partir de las experiencias y de las propuestas del movimiento social. Estas experiencias están constituidas por los mecanismos establecidos en los procesos de integración subregional como el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN).

En términos de institucionalización y construcción de marcos normativos, las organizaciones sindicales plantean recuperar los avances de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y el Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez así como su Protocolo Modificador en la CAN. Ambos instrumentos normativos han sido impulsados por el movimiento sindical y pueden convertirse en la base de un protocolo socio-laboral de UNASUR.

15 Por la construcción de un nuevo paradigma civilizatorio. Declaración del III Congreso de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas. Disponible en: http://movimientos.org/enlacei/show_text.php3?key=21290.

16 Disponible en: <http://www.ccscs.org/noticias/57/572--sindicatos-reclaman-participacion-en-unasur->

De igual modo, la CSA se ha planteado la discusión respecto a la pertinencia de crear mecanismos como el FCES de MERCOSUR, el Consejo Laboral de la CAN o el Consejo Económico y Social de Europa en el ámbito de la UNASUR. No obstante, en el análisis de la CSA, las principales dificultades de estos mecanismos han sido no sólo el respeto efectivo a los derechos y propuestas de los trabajadores sino también la independencia y legitimidad de la representación social en dichas instancias, así como su financiamiento.

2.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO NORMATIVO REGIONAL

2.2.1. UNASUR y la participación ciudadana

En cuanto a la participación ciudadana (su importancia, promoción e implementación de mecanismos), el Tratado Constitutivo de UNASUR señala en su artículo 3, que uno de sus objetivos específicos es:

“p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;”

Asimismo, fundamenta el impulso de la participación ciudadana en el proceso integracionista regional, en su artículo 18:

“Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.”

La UNASUR está conformada por los siguientes órganos (art. 4 del Tratado Constitutivo):



Asimismo, según el artículo 5 de esta misma norma, para dar cumplimiento a los mandatos de sus órganos competentes, se podrá conformar Consejos de nivel ministerial, siendo actualmente parte de la UNASUR los siguientes:

1.	Consejo Energético Suramericano
2.	Consejo de Defensa Suramericano (CDS)
3.	Consejo de Salud Suramericano (CSS)
4.	Consejo de Desarrollo Social Suramericano (CDSS)
5.	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)
6.	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
7.	Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
8.	Consejo Electoral de UNASUR
9.	Consejo Suramericano de Educación
10.	Consejo Suramericano de Cultura
11.	Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación
12.	Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional

2.2.2. Participación Ciudadana en uno de los Consejos Sectoriales: el caso del COSIPLAN

El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento fue creado en la III Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, llevada a cabo en la ciudad de Quito (Ecuador) en el año 2009.

Como lo señala el apartado I de su Estatuto, el COSIPLAN “es una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países Miembros de la UNASUR”.

Los objetivos generales de este Consejo, de acuerdo al apartado III de su Estatuto son:

- “a) Desarrollar una infraestructura para la integración regional reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), incorporándolos a su marco de trabajo.
- b) Fomentar la cooperación regional en planificación e infraestructura, mediante alianzas estratégicas entre los estados miembros de UNASUR.
- c) Promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países miembros de UNASUR que regulan el desarrollo y operación de la infraestructura en la Región.
- d) Identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento.”

Asimismo, la actuación del COSIPLAN estará regida por principios, siendo uno de ellos la:

- “b) Participación ciudadana y pluralismo en las iniciativas de integración regional en infraestructura, reconociendo y respetando los derechos de todos los pueblos y su diversidad multicultural, multiétnica y plurilingüe.” (Apartado II, Estatuto del COSIPLAN).

Esta importancia a la participación luego se verá reflejada en el Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022, cuya acción 2.3 es la siguiente:

“Definir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN, a partir de los lineamientos definidos por la UNASUR conforme su Tratado Constitutivo.”

A su vez, se espera que con la definición de mecanismos de participación y la aprobación de lineamientos para el COSIPLAN, se logre el segundo objetivo específico estipulado en su Estatuto:

- “b) Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida.”

3.1. MECANISMOS EN OTROS ORGANISMOS MULTILATERALES DE INTEGRACIÓN POLÍTICA, FINANCIERA Y ECONÓMICA

3.1.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Organización de las Naciones Unidas es una asociación conformada por Estados soberanos, los cuales están vinculados a ella de manera voluntaria. Fue fundada el 24 de octubre de 1945 por 51 países, los cuales firmaron la Carta de las Naciones Unidas. Actualmente hacen parte de la organización 193 Estados miembros.

La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de Junio de 1945 y entró en vigor el 24 de Octubre del mismo año, y en ella se plantean los propósitos generales de las Naciones Unidas¹⁷.

Asimismo, la Carta contiene la estructura de la Organización, definiendo cada uno de sus órganos, estableciendo las funciones y los poderes de cada uno de ellos, de esta forma los órganos que la componen son:

- Asamblea General
- Consejo de Seguridad
- Consejo Económico y Social
- Consejo de Administración Fiduciaria
- Corte Internacional de Justicia
- Secretaría General

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por su Asamblea General en su resolución 217 A (III) del 10 de Diciembre de 1948, y contiene todos aquellos derechos y libertades fundamentales a los cuales los Estados Miembros se comprometieron a proteger y garantizar. Concretamente refiriéndonos al tema de participación ciudadana, la declaración materializa su protección en los siguientes artículos¹⁸:

Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

17 Carta de las Naciones Unidas, 1945.

Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, (...);
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

18 Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Previo a los artículos específicos que hacen mención de la participación ciudadana, los primeros señalan:

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2: Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 27:

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Dentro de la materialización de estos derechos y libertades, Naciones Unidas tiene como objetivo fundamental para el cumplimiento de sus propósitos y de sus principios, el desarrollo de diferentes mecanismos que garanticen la participación activa de la sociedad civil, este objetivo está respaldado en el desarrollo de políticas y mecanismos para el desarrollo de la democracia y la paz por parte de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales apoyan directamente a la ONU.

Es así como se ha construido una red estructurada que tiene impacto a nivel local y a nivel global, siendo los programas creados los facilitadores en materia de información y de movilización de la sociedad; esta acción se materializa por medio de las diferentes conferencias de Naciones Unidas realizadas hasta el momento, siendo algunas de estas las siguientes:

- Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)
- Conferencia sobre Derechos Humanos (1993)
- Conferencia sobre Población (1994)
- Conferencia sobre Mujer y Desarrollo y sobre Desarrollo Social (1995)

La participación de la sociedad civil es uno de los temas más importantes frente al desarrollo de los objetivos de Naciones Unidas, y se materializó con la creación del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Desde su creación en 1946, este órgano está facultado para celebrar consultas con las ONG interesadas en temas desarrollados por la ONU; para el año 2011 existían aproximadamente 2300 organizaciones con estatus consultivo en Naciones Unidas¹⁹, el reconocimiento de entidades consultivas se les dio mediante la Resolución 1296 de 1968 y mediante la Resolución 1996/31 se establecieron los procedimientos, derechos y obligaciones de las ONG, siendo este el marco normativo que cambió la relación existente entre Naciones Unidas y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el interior de Naciones Unidas también se ha dado una transformación frente a la participación de la sociedad civil; actualmente las ONG y las Organizaciones de la Sociedad Civil participan de manera activa en las reuniones de la Asamblea General presentando informes con propuestas alternativas y con información estratégica sobre los temas discutidos, así mismo participan en el Consejo de Seguridad apoyando a los países parte del Consejo, ofreciendo información sobre un tema específico. Esto permite entender que debido a la actual gobernanza global que intenta implementar Naciones Unidas, la participación de la sociedad civil no puede estar limitada al ECOSOC.

En el año 2000 se firmó la Declaración de los Objetivos del Milenio, en la cual los Estados Miembros se comprometieron a cumplir con diferentes objetivos fundamentales para el desarrollo de la sociedad, entre estos se determinó la importancia de la existencia de oportunidades que garanticen la participación de la sociedad civil; uno de los Objetivos del Milenio consiste en la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, proponiéndose con este objetivo garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información, así mismo se busca "velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social"²⁰

19 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 78

20 Declaración del Milenio, 2010.

Para la materialización de estos principios y objetivos, la ONU buscó diferentes formas de lograrlo, es así, como en el año 2004 se presentó el “Informe Cardoso” en el cual se “plantea que las Naciones Unidas necesitan establecer relaciones constructivas con la sociedad civil, lo que ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad. Estas relaciones son esenciales a fin de que la Organización pueda identificar mejor las prioridades globales y movilizar todos los recursos para cumplir su cometido”²¹. Este informe ha generado diferentes avances frente a la importancia de la transparencia frente a las actuaciones realizadas por la ONU, por ejemplo, la Asamblea General ya realiza diferentes reuniones con la presencia y participación activa de la sociedad civil.

Así mismo, el ECOSOC actúa como intermediario entre las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil -las cuales desarrollan temas relacionados con medio ambiente y derechos humanos- con la Asamblea General, garantizando su participación para hacer efectivo el mecanismo de participación ciudadana, dado que por medio de las actuaciones realizadas por estas Organizaciones la sociedad tiene un acceso más efectivo a la información que sea de su interés.

Un programa a tener en cuenta, desarrollado por Naciones Unidas para promover y desarrollar las relaciones entre la organización y la sociedad civil, es el SENG - Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales. Este programa, como su nombre lo indica, se encarga de crear las condiciones necesarias para el desarrollo y la promoción de las relaciones entre Naciones Unidas y las Organizaciones de la Sociedad Civil, y entre sus funciones se indica que “proporciona información y asesoría estratégica a los organismos de la ONU y de la sociedad civil para propiciar el entendimiento y apoyo mutuos, ayudar a la construcción y al fortalecimiento de una estructura de apoyo que facilite la interacción entre las Naciones Unidas y la sociedad civil y ofrece asesoramiento a las agencias y organismos de la ONU en la implementación de sus estrategias de la sociedad civil facilitando su participación en proyectos e iniciativas interinstitucionales”²².

3.1.2. Banco Mundial (BM)

El Banco Mundial es una institución financiera internacional, cuya función es apoyar y brindar asistencia técnica y económica a los países en vías de desarrollo, con el fin de reducir los niveles de pobreza globales. Es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas y cada año publica informes que describe y analiza la situación social y económica del mundo. En cuanto a su estructura, el grupo del Banco Mundial “está compuesto por cinco instituciones:

- El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF): Otorga préstamos a Gobiernos de países de ingreso mediano y de ingreso bajo con capacidad de pago.
- La Asociación Internacional de Fomento (AIF): Concede préstamos sin interés, o créditos, así como donaciones a Gobiernos de los países más pobres.
- La Corporación Financiera Internacional (CFI/IFC): Proporciona préstamos, capital y asistencia técnica para promover inversiones del sector privado en los países de desarrollo.
- La Agencia Multilateral de Garantía (OMGI/MIGA): Proporciona seguros contra riesgos políticos o garantías contra pérdidas ocasionadas por riesgos a inversores en los países en desarrollo.
- El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID/CIADI): Presta servicios internacionales de conciliación y arbitraje para ayudar a resolver disputas sobre inversiones.”²³

En cuanto a su vínculo con la Sociedad Civil y los espacios de participación ciudadana en este organismo, el “Banco Mundial comenzó a interactuar con la sociedad civil en el decenio de 1970 a través de diálogos con organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre asuntos ambientales. En la actualidad, el Banco Mundial consulta y colabora con miles de miembros de organizaciones de la sociedad civil (OCS) en todo el mundo, tales como organizaciones comunitarias, ONG, movimientos sociales, sindicatos, grupos religiosos y fundaciones”; asimismo, el banco considera “que la participación de las OSC en los programas y proyectos de desarrollo gubernamental realza su desempeño operacional debido a que éstas

21 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 80

22 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 83.

23 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:23075583~menuPK:8379023~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>

contribuyen con conocimiento local y experiencia técnica y multiplican el capital social. Aún más, las OSC pueden aportar ideas y soluciones nuevas, así como enfoques participatorios, para la solución de problemas locales.”²⁴

De acuerdo al Banco Mundial: “Un fiel reflejo del mayor reconocimiento del que es objeto la sociedad civil en el proceso de desarrollo, es el aumento sostenido de la participación prevista para las OSC en proyectos financiados por el Banco en el último decenio: de 21% del número total de proyectos en el ejercicio de 1990 a aproximadamente 81% para el ejercicio de 2009. Además, las OSC han incrementado su participación en la formulación de las Estrategias de asistencia a los países (EAP) y las Estrategias de lucha contra la pobreza (ELP). A medida que las OSC han ganado influencia como actores en materia de políticas públicas y en los esfuerzos del desarrollo, se han continuado fortaleciendo las bases de la estrategia del Banco para la participación de la sociedad civil y han conseguido reconocimiento como parte integral de una estrategia institucional eficaz en la lucha contra la pobreza y la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).”²⁵

En ese sentido, si nos referimos a mecanismos o relacionamiento directo con organizaciones de la sociedad civil, el Banco propicia la participación de ellas a través de las siguientes formas:

1. Facilitando el diálogo y la asociación de la sociedad civil con los gobiernos por medio de recursos, capacitación y respaldo técnico; cumpliendo con frecuencia con funciones de convocatoria. Este tipo de participación se da con más frecuencia en el proceso de formulación de las estrategias de lucha contra la pobreza para cada país.²⁶
2. Estableciendo el diálogo con las OSC respecto a políticas, programas, estudios y proyectos. Estas reuniones cumplen el propósito de aclarar posiciones y establecer puntos en común, con el fin de menguar los conflictos. A nivel de los países, estos diálogos normalmente ocurren entre el Banco y la sociedad civil, pero también incluyen al gobierno y organismos donantes; es más, en muchos países, el Director del Banco para el país, junto con otros directivos, se reúnen de manera periódica con líderes de la sociedad civil para tratar los temas de interés y atender las inquietudes que se generan desde las OSC.²⁷
3. Organizando consultas con respecto a problemas, políticas y programas. A diferencia de los diálogos, las consultas son intercambios más estructurados que traen consigo ciertas expectativas respecto a la influencia del proceso en la toma de decisiones y su resultado en políticas, programas y proyectos más consensuados.²⁸ Esta interacción varía entre consultas sobre políticas generales (ej. salvaguardias sociales y préstamos para fines de ajuste) y debates sobre proyectos locales (ej. aquellos financiados por el Banco).²⁹
4. Asociándose directamente con las OSC a través de la contratación de asistencia técnica y servicios de capacitación, el financiamiento de iniciativas de la sociedad civil y la gestión de programas conjuntos. Existen ejemplos de asociaciones activas en las esferas de conservación de los bosques, vacunación, pobreza de las zonas rurales, microcréditos y ampliación del uso de Internet.³⁰

Asimismo, cada año, el Banco Mundial junto al Fondo Monetario Internacional (FMI), celebran dos conferencias internacionales (Reuniones Anuales y Reuniones de Primavera) a las que asisten los miembros de la Junta de Gobernadores de ambos organismos, y también representantes de gobiernos de diversos países del mundo, directivos de organismos donantes, académicos, periodistas y, por supuesto, representantes de organizaciones de la sociedad civil global. Cada año, ha venido aumentando el número de OSC representadas, lo que ha permitido que estas reuniones abran espacios de interacción y diálogo entre sus representantes y funcionarios del BM y FMI. Cabe señalar que en el 2009 en el marco

24 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621415~menuPK:1502582~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

25 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621449~menuPK:1613352~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

26 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621501~menuPK:1613443~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

27 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20623150~menuPK:1613641~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

28 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20623399~menuPK:1613666~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

29 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621501~menuPK:1613443~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

30 Idem.

de las Reuniones Anuales celebradas en Estambul (Turquía), “funcionarios del grupo de atención a la Sociedad Civil del Banco Mundial y el FMI organizaron el Foro de Políticas de la Sociedad Civil, el cual consistió en decenas de diálogos que incluyeron una diversidad de temas”³¹.

Por otra parte, es importante señalar que “el Banco Mundial posee 10 políticas de salvaguarda social y ambiental que garantizan que el Banco cumpla con las prácticas más actuales vinculadas a la promoción de un desarrollo socialmente inclusivo y sostenible desde el punto de vista ambiental. La Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus iniciales en inglés) adoptó normas de desempeño que garantizan prácticas similares en sus inversiones en el sector privado. El Grupo del Banco Mundial (GBM) también estableció dos mecanismos de cumplimiento semi-independientes para garantizar que en sus proyectos financieros se cumplan las políticas de salvaguarda y las normas de desempeño. En 1993 se constituyó el Panel de Inspección con el fin de proporcionar un foro independiente para los ciudadanos que se consideren afectados en su persona o en sus intereses, o que podrían sufrir un perjuicio directo en virtud de un proyecto financiado por el Banco Mundial. (...). La IFC y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) fundaron en el año 2000 la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO, por sus iniciales en inglés). Además de auditar el cumplimiento de la IFC y el OMGI respecto de las políticas de salvaguarda ambiental y social, también lleva a cabo una función de ombudsman, ya que apunta a mediar en las disputas entre las empresas, los gobiernos y las OSC.”³²

Finalmente, el 18 de marzo de 2013 se realizó en Washington D.C. la ‘Conferencia Mundial sobre participación ciudadana para mejores resultados de desarrollo’, el cual tuvo como principal orador al Presidente del Grupo del Banco Mundial Jim Yong Kim, quien en su discurso resaltó los avances y desafíos de su organización en lo concerniente a la promoción de la participación ciudadana:

“La participación ciudadana en el desarrollo tiene una larga y rica historia. Nosotros, en el Banco Mundial, queremos crear a partir de esa historia y generar, en forma más sistemática, oportunidades de participación ciudadana.

Primero, nos hemos esforzado en abrir el Banco Mundial —comenzando con nuestra innovadora política de acceso a la información, el programa Datos Abiertos, el Repositorio de Conocimiento Abierto y muchos otros mecanismos—, dando a conocer nuestros datos y proporcionando amplia información sobre nuestra labor, sobre la manera en que la realizamos y sobre los resultados que obtenemos. Día tras día buscamos caminos para seguir avanzando en las esferas de apertura, realización de tempranas y frecuentes consultas y suministro a los ciudadanos de la información necesaria para mantener la rendición de cuentas.

Segundo, el año pasado el Banco Mundial creó la Alianza Mundial para una Mayor Responsabilidad Social, que proporciona conocimientos y financiamiento a organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la participación ciudadana en el desarrollo. Son ya 14 los países que han ingresado en ese servicio, lo que permitirá a las organizaciones de la sociedad civil que en ellos operan recibir donaciones. Más de una docena de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil ya han respaldado a la Alianza; una de ellas es la Fundación Ford, que recientemente le aportó una generosa contribución.

No obstante, es mucho lo que queda por hacer. Una reciente encuesta del personal del Banco Mundial reveló la existencia de una demanda reprimida de datos en tiempo real provenientes de los ciudadanos, que son los beneficiarios de proyectos financiados por el Banco. La mayor parte de los procedimientos estándares de seguimiento y evaluación consisten en indicadores cuantitativos medidos a intervalos periódicos, los cuales, si bien necesarios, no permiten tener plenamente en cuenta la perspectiva de los beneficiarios sobre la ejecución de los proyectos.

Por lo tanto, nos encontramos ahora en las etapas iniciales de una estrecha labor en común con los Gobiernos, encaminada a integrar sistemáticamente los comentarios recibidos de los beneficiarios en las operaciones y en la labor sectorial financiada por el Banco. Se trata de un proceso estimulante, pues proporciona nuevas

31 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20623835~menuPK:1502583~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

32 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20622998~menuPK:1613593~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

oportunidades para que muchos de los países asociados de nuestra institución examinen la manera de integrar mejor en el desarrollo la participación ciudadana³³.

3.1.3. Organización de los Estados Americanos (OEA)

La Organización de los Estados Americanos³⁴ fue creada en el año 1948 mediante la suscripción de la Carta de la OEA en Bogotá, Colombia, la cual entró en vigencia en el año 1951, posteriormente esta fue enmendada “por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, que entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, que entró en vigencia en enero de 1996, y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997³⁵”.

En cuanto a la estructura de la organización, la OEA está conformada por diferentes órganos, siendo estos:

- Asamblea General
- La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores
- Los Consejos: el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI).
- Comité Jurídico Interamericano
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Secretaria General
- Conferencias Especializadas
- Organismos Especializados: Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del niño, la niña y adolescentes, y la Organización Panamericana de Salud.
- Asimismo se establece en la Carta de la OEA que se pueden crear órganos, organismos, entidades y dependencias autónomas y descentralizadas como por ejemplo, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el Tribunal Administrativo o la Fundación Panamericana para el desarrollo.

En cuanto a la participación en el contexto de la Organización de los Estados Americanos, la Carta de la OEA reconoce la importancia del desarrollo de la participación ciudadana dentro del proceso de implementación de la organización; por ejemplo, en el artículo 34 establece que la plena participación de los pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo es uno de los objetivos básicos del desarrollo integral³⁶; asimismo, en el artículo 45 se establece que es necesario el desarrollo económico y la búsqueda de la paz con base en diferentes principios y mecanismos entre los cuales se plantea: “La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad³⁷”.

Es entonces, por medio del contenido de la Carta, eje central para el desarrollo de la OEA, que se establece la importancia del desarrollo de la participación ciudadana para todos los sectores de la sociedad, convirtiéndose este derecho en un puente directo hacia la eliminación de barreras sociales existentes y de esta forma promoviendo el desarrollo de los países miembros.

33 <http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2013/03/18/citizen-voices-global-conference-on-citizen-engagement-enhanced-development-results>

34 Los propósitos esenciales de la OEA son:

- a. Afianzar la paz y la seguridad del Continente.
- b. Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.
- c. Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros.
- d. Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión
- e. Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos
- f. Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural
- g. Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h. Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros. (<http://www.oas.org/es/acerca/proposito.asp>)

35 http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

36 Carta de la Organización de Estados Americanos, 1948. Artículo 34: “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. (...)”

37 Carta de la Organización de Estados Americanos, 1948. Artículo 45.

De igual forma en la Carta Democrática Interamericana, reconocida como eje central para el desarrollo de la democracia en América, también se reconoce la importancia del desarrollo de la participación ciudadana, dado que busca la implementación de mecanismos directamente dirigidos hacia la sociedad civil. Por ejemplo, en el artículo 2° se plantea la necesidad de una participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad a partir del orden constitucional existente para el respaldo de una democracia representativa, al igual que en el artículo 6° se refuerza el concepto de participación responsable al determinarse que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”³⁸.

El ejercicio de esta participación se extiende hacia las comunidades étnicas y minorías al reconocerse en el artículo noveno de la Carta Democrática que el ejercicio de la participación ciudadana debe estar libre de todo tipo de discriminación (de género, de etnia o racial) al igual que se debe evitar cualquier tipo de intolerancia, en virtud de la protección y materialización de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes, de tal forma que debe existir por medio de los marcos normativos y sociales respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa.

La OEA ha materializado, por medio de diferentes iniciativas, la importancia dada a la participación activa de la sociedad civil como parte fundamental para el desarrollo de sus objetivos, entre las cuales se encuentra el impulso de proyectos en torno a la educación, la cual es considerada por la organización como el puente principal para una participación activa por parte de la sociedad civil en las decisiones relevantes. Uno de estos proyectos es el desarrollado por la Secretaría General y el Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP) el cual se denomina ‘Gestión de la Participación Ciudadana’ y busca fomentar el desarrollo profesional de la ciudadanía de las Américas por medio de diferentes cursos orientados a enfocar una participación ciudadana con énfasis en conocimientos sobre gestión pública, de tal forma que se institucionaliza la participación ciudadana como una política pública dentro del marco democrático de los Estados miembros para de esta forma garantizar el desarrollo institucional y social necesario para el desarrollo de los diferentes países.

De igual forma en el marco de las Asambleas Generales de la Organización, el tema de la participación ciudadana ha sido fundamental. Por ejemplo, en la XXXVII Asamblea General, se tomaron diferentes medidas en torno a este tema, tal es el caso del apoyo que se le dio a los defensores de derechos humanos en lo relacionado a las tareas que desarrollan tanto las personas, los grupos y las organizaciones de la sociedad civil para la protección de dichos derechos.³⁹ En ese sentido, se planteó también la necesidad de un aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en aquellas actividades comprendidas en la OEA, al igual que en el proceso de las Cumbres de las Américas.

Es así como paulatinamente los representantes de la sociedad civil han adquirido espacios de participación al interior de la estructura de la Organización; por ejemplo, estos tienen participación en las Asambleas, se reúnen de manera informal con el Secretario General y más directamente se han planteado diferentes Resoluciones en las cuales se ha buscado la creación de espacios de discusión para el establecimiento formal de la participación activa de la sociedad civil dentro del contexto de la Organización. Por ejemplo, en el fundamento de la Resolución AG/RES. 2351 (XXXVII O/07) titulada “Las organizaciones de la sociedad civil y la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia”, se hace un importante reconocimiento del rol que deben asumir las Organizaciones de la Sociedad Civil respecto de los derechos humanos.⁴⁰

Esta Resolución plantea como medida necesaria que el Consejo Permanente de la Asamblea General cite a una sesión extraordinaria “para examinar las mejores prácticas entre los Estados Miembros que sirvan para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas ONG, en las áreas de los derechos humanos y la promoción de la democracia, así como las mejores prácticas en relación con la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA vinculadas a los derechos humanos y la promoción de la democracia. Esta sesión contará con la participación y los aportes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil (...).”

38 Carta Democrática Interamericana, 2001.

39 <http://democraciaactiva.org/2007/10/08/participacion-ciudadana-en-la-xxxvii-asamblea-general-de-la-oea/>

40 Esta resolución hace un reconocimiento de la organización de la sociedad civil, incluyendo a las Organizaciones No Gubernamentales, planteando que estas “desempeñan un papel significativo en la creación de sociedades libres, responsables, democráticas e inclusivas y son, además, agentes importantes en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.”

Asimismo, en el desarrollo de las Cumbres de las Américas se ha buscado la inclusión de la sociedad civil para que participe activamente mediante el seguimiento de los foros multilaterales dado que en estos espacios se discuten temas relevantes para los habitantes de la región. Por tal razón, la Asamblea General de la OEA mediante Resolución AG/RES. 2310 (XXXVII-O/07) titulada “Aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las actividades de la Organización de los Estados Americanos y en el proceso de Cumbres de las Américas”, impulsó el proceso de convocatoria de las organizaciones de la sociedad civil para que participaran en esta reunión de vital importancia para los Estados miembros, la ciudadanía y la organización.

Es así y en cumplimiento de estas resoluciones que en el año 2009 se publicó un documento titulado “Explorando nuevas formas para involucrar a los actores sociales en las actividades de la OEA”, por parte de la Secretaría de Cumbres de las Américas; en este se realizó una encuesta dirigida a la sociedad civil con el objetivo de conocer cuáles eran las herramientas y mecanismos los idóneos para garantizar la participación de la ciudadanía en el proceso de las Cumbres de las Américas.

Como resultado de este ejercicio se estableció que es de vital importancia el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para garantizar la participación ciudadana en todos los procesos que pretendan tomar decisiones; esto paralelamente con la actuación efectiva de los representantes de los gobiernos y de estrategias de participación integral, lo cual solo es posible mediante un acceso seguro a todo tipo de información y actividades concernientes a estos procesos.⁴¹

3.1.4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID es una organización financiera internacional, creada en 1959, con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en América Latina y el Caribe. Su objetivo central es reducir la pobreza y desigualdad en la región y fomentar un desarrollo de manera sostenible.

Asimismo, el BID -que es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares regionales y subregionales- es la mayor fuente de financiamiento de proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe y tiene como accionistas a sus 48 países miembros, de los cuáles 26 son miembros prestatarios.

En cuanto a su organización, el Banco está encabezado por la Asamblea de Gobernadores. Cada país miembro nombra a un gobernador cuyo número de votos es proporcional al capital o acciones que cuenta en el Banco. De esta manera, Estados Unidos cuenta con el 30.01% de los votos, y los 26 países latinoamericano-caribeños en su conjunto, con el 50.02%.

Para el BID, las organizaciones de la sociedad civil “son actores claves en el desarrollo de los países de la región” y “trabaja con estas organizaciones a varios niveles. A nivel operativo, el BID y sus prestatarios consultan con las OSC y las poblaciones afectadas durante las etapas de preparación y ejecución de proyectos; asimismo, las OSC pueden ser elegibles para recibir financiamiento del Banco. A nivel de políticas, diferentes organizaciones no gubernamentales y grupos de interés analizan las propuestas de estrategias y documentos de políticas donde podrán formular comentarios para consideración del BID”⁴².

Debido a esta importancia que le confiere a las OSC, el BID elaboró y aprobó en el año 2004 una “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco”, con el objetivo de “establecer los criterios y lineamientos generales, así como los ámbitos de acción, que permitan expandir, fortalecer y sistematizar la participación ciudadana en las actividades del Banco. Se trata de pasar de las experiencias acumuladas al establecimiento de procedimientos que consideren sistemáticamente la incorporación de la participación ciudadana en las actividades operacionales de la institución”⁴³.

Asimismo, se proponen “cuatro ámbitos de actividad del Banco en los cuales puede ser incorporada de manera sistemática la participación de los ciudadanos, bajo el explícito entendimiento que participar no consiste en decidir sino en tener la

41 http://www.summit-americas.org/vp/exploring_social_actors_sp.pdf

42 <http://www.iadb.org/es/sociedad-civil/el-bid-y-la-sociedad-civil,6160.html>

43 BID, 2004. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco. p. 4-5.

posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Los campos de actividad son: i) las contribuciones del Banco a la definición de las agendas, planes y políticas de desarrollo de los países; ii) la formulación de estrategias sectoriales y la estrategia de país; iii) la preparación y ejecución de proyectos; y, iv) la evaluación de las actividades realizadas⁴⁴.

En la actualidad, podemos identificar los siguientes mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en el BID:

1. Reuniones Anuales BID-Sociedad Civil: Sirven para establecer diálogos con las organizaciones de la sociedad civil, tanto de la región como de algunos otros países como Estados Unidos y Europa. En estas reuniones “se abordan temas de interés para la sociedad civil y se absuelve sus dudas y preocupaciones por parte del personal del banco, al mismo tiempo que recibe sus comentarios y sugerencias para mejorar su desempeño en la región⁴⁵. La XII Reunión BID-Sociedad Civil se llevó a cabo en San Salvador (El Salvador) en octubre de 2012 bajo el título: “Participación y diálogo: las alas del desarrollo y de las sostenibilidad”, y la XIII Reunión se llevará a cabo en Cali (Colombia) en noviembre de 2013.
2. Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (ConSOC): Son plataformas “de intercambio de información, fortalecimiento de diálogo y consulta recurrente y oportuna entre el BID y aquellas OSC relevantes para su trabajo en los países donde opera”, cuyo objetivo es el “obtener comentarios de las segundas respecto a las intervenciones del BID para mejorar el impacto del banco en el desarrollo social y económico del país.”⁴⁶ En el 2004, con la “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco”, se constituyó mecanismos de diálogo y consulta a través de los Consejos Asesores de la Sociedad Civil (CASC). Durante la VIII Reunión BID-Sociedad Civil (2008), el Banco acordó la revisión y redefinición de los CASC. Luego de un proceso de revisión y consulta, se elaboró una propuesta de lo que sería el nuevo CASC. De esta manera, como punto culminante, en enero de 2010 se aprobaría la “Guía de funcionamiento de los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (ConSOC)”.
3. Consultas Públicas: Como parte del proceso de preparación y adaptación de sus estrategias y políticas, “el Banco conduce una serie de consultas para obtener comentarios y sugerencias de los distintos sectores de la sociedad civil. La participación de diferentes actores en estos procesos de consulta permitirá enriquecer las versiones finales, bien sea de una política, una estrategia o un proyecto.”⁴⁷

Por otra parte, cabe señalar que –como parte de los mecanismos de queja y rendición de cuenta con los que cuenta el BID– “si alguna comunidad cree que podría resultar o está siendo afectada por un proyecto financiado por el BID, puede presentar una solicitud de investigación al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI). El Mecanismo investiga si el BID se ha ceñido a sus políticas operativas, incluyendo políticas de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias en la preparación o ejecución de un proyecto.”⁴⁸

3.1.5. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El MERCOSUR⁴⁹ es un bloque de integración económica subregional creado en 1991 en Asunción (Paraguay) y que está conformado por Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y recientemente por Venezuela. Bolivia está en proceso de adhesión al bloque.

44 BID, 2004. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco. p. 8-9.

45 <http://www.iadb.org/es/sociedad-civil/reuniones-con-sociedad-civil,6161.html>

46 BID, 2010. Propuesta. Guía referencial para los grupos consultivos de Sociedad Civil del BID. p. 3.

47 <http://www.iadb.org/es/sociedad-civil/consultas-publicas/consultas-publicas,5599.html>

48 <http://www.iadb.org/es/sociedad-civil/transparencia-rendicion-de-cuentas-e-integridad,6163.html>

49 Los objetivos de este bloque, conforme el artículo 1º del Tratado de Asunción (tratado constitutivo), son:

1. La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
2. el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;
3. la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
4. el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Los miembros del MERCOSUR “comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad.”⁵⁰

Para promover la participación social, MERCOSUR ha implementado los siguientes espacios⁵¹:

1. Foro Consultivo Económico-Social: Se trata de un órgano creado, a partir del Protocolo de Ouro Preto, para institucionalizar la representación de los distintos sectores interesados de los Estados Partes. Este Foro sigue el mandato de “contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social”.
2. Sub-grupos de Trabajo (SGTs): Los sub-grupos de trabajo son órganos divididos por temáticas específicas que complementan la actividad del Grupo Mercado Común. Su actividad principal es la de emitir recomendaciones no vinculantes para el mismo. Entre sus facultades se encuentra la de crear comisiones específicas referidas a diversas temáticas según la necesidad, y la de establecer espacios para la participación de la sociedad civil dentro de los sub-grupos y las Comisiones.
3. Comisión Socio-laboral del MERCOSUR: Se trata de un órgano específico destinado a la aplicación de la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR. Siendo sus actores principales el empleador, trabajador y gobierno, se traduce como un espacio privilegiado para la participación de los mismos en los procesos de toma de decisiones (aunque limitado a ese sector de la sociedad civil-trabajador y empleador), constituyéndose de esta manera en otra puerta de acceso “indirecto” para la participación de los sectores no gubernamentales.

Asimismo, desde el año 2006, se vienen realizando la Cumbre Social del MERCOSUR, que se ha convertido en “el principal espacio de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil del MERCOSUR. Creado para expandir y fortalecer la participación social en el proceso de integración regional, el encuentro reúne a representantes de gobiernos, parlamentos, centrales sindicales, confederaciones de la agricultura familiar, pastorales sociales, cooperativas, organizaciones de pequeños y medianos empresarios y entidades que tratan de la economía solidaria, los derechos humanos, las mujeres, la juventud, el medio ambiente, la salud y la educación, entre otros temas. Estas voces múltiples han acercado el proceso de integración a los desafíos afrontados por los pueblos del MERCOSUR. Además de posibilitar la transparencia, la difusión de informaciones y el intercambio de experiencias sobre las políticas sociales desarrolladas por los países del Bloque, la Cumbre es uno de los principales espacios de formulación de la política de integración deseada por la sociedad civil.”⁵²

Cabe destacar que en la XIV Cumbre Social realizada en Brasilia (Brasil) en diciembre de 2012, los movimientos y organizaciones sociales reunidas elaboraron y acordaron “20 Propuestas para la profundización de la Democracia y de la Participación Social en MERCOSUR” la cual fue dirigida a los Jefes de Estados de los países miembros. De todas ellas, podemos resaltar las propuestas 5, 6, 7 y 8 concernientes directamente a la participación social en el bloque:

“Mecanismos de participación social en MERCOSUR

5. Implementar una Unidad de Participación Social de MERCOSUR, responsable de controlar las decisiones de las Cumbres Sociales, con respecto a la diversidad de las organizaciones que luchan contra todas las formas de desigualdad y discriminación. Por lo tanto, institucionalizando la participación real de las organizaciones sociales, asegurando la incidencia en la toma de decisiones, el acceso a la información, la financiación y poniendo en marcha mecanismos que permitan el trabajo entre las Cumbres.
6. Llevar a cabo los espacios de representación y participación ya existentes, como al PARLASUR, realizando elecciones directas en todos los Estados parte, y reglamentando los espacios de participación directa en los diferentes foros

50 http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria

51 Tomado literalmente de “Participación y MERCOSUR” (Portal web de CEDHA, que es miembro del Foro Consultivo Económico-Social): http://wp.cedha.net/?page_id=2933

52 <http://es.socialmercosul.org/cupula-social/>

temáticos de MERCOSUR, para asegurar que las demandas de la sociedad civil sean encaminadas por los órganos de toma de decisiones.

La Cumbre Social que queremos

7. Fortalecer y celebrar la institucionalización de las Cumbres Sociales, trabajando fuertemente para dar un salto cualitativo en la representación y participación hasta ahora alcanzada. En este sentido, crear mesas permanentes de cada eje temático que funcionen entre las Cumbres para el seguimiento, evaluación y análisis pre y post Cumbre.
8. Formar una coordinación permanente de las organizaciones sociales para el seguimiento y evaluación del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social)."

3.1.6. Comunidad Andina (CAN)

La CAN⁵³ es un organismo regional integrado por cuatro países: Colombia, el Ecuador, el Perú y Bolivia; los cuales tienen como objetivo alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana. Está conformada por órganos e instituciones que están articulados en el Sistema Andino de Integración o SAI, estructurado de la siguiente manera⁵⁴:

Organizaciones intergubernamentales

Consejo Presidencial
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
Comisión de la Comunidad Andina

Órganos comunitarios

Tribunal de Justicia
Parlamento Andino
Secretaría General
CAF, Banco de Desarrollo de América Latina
Fondo Latinoamericano de Reservas
Organismo Andino de Salud
Universidad Andina Simón Bolívar

Instancias de participación de la sociedad civil

Consejo Consultivo Empresarial
Consejo Consultivo Laboral
Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas
Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor

En relación a estas últimas instancias, "la participación organizada de la población en el proceso andino de integración se realiza a través de los consejos consultivos, que están facultados para presentar sus opiniones y puntos de vista a los órganos del SAI y a participar activamente, con derecho a voz, en las reuniones vinculadas con la marcha del proceso subregional de integración."⁵⁵

53 Los objetivos del bloque andino son:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.
- Acelerar el crecimiento y la generación de empleo laboral para los habitantes de los Países Miembros.
- Facilitar la participación de los Países Miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional.
- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.
- Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión. (<http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>)

54 <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>

55 <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=76&tipo=TE&title=participacion-ciudadana>

En ese sentido, “en los últimos años, la participación ciudadana se ha enriquecido con nuevos actores. En 2004, se creó el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales; en 2007 el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la CAN y en 2009 el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, sumándose a los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial que ya existían desde antes.”⁵⁶

Asimismo, se han creado “las Mesas Andinas, que son espacios donde autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil concertan y definen asuntos de interés. En 2003, se creó la Mesa Andina de Defensa de los Derechos del Consumidor y en el 2011 se constituyó la Mesa Andina del Pueblo Afrodescendiente de la CAN.”⁵⁷

3.1.7. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

La Alianza o Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) surge dentro del contexto y la necesidad por parte de América Latina de crear procesos de integración sólidos en los años noventa, esto en respuesta de las propuestas de integración económicas presentadas por Estados Unidos. Es así como en el año 2001 en la Cumbre de las Américas en Quebec (Canadá), Venezuela es el primer país en hacer una crítica directa en contra del modelo de libre comercio proyectado para América Latina (la propuesta realizada por Estados Unidos fue la creación del Área de Libre Comercio para las Américas - ALCA, la cual fracasó en el año 2005 en la IV Cumbre de las Américas). De esta manera, a partir de estas críticas se firma el Acuerdo para la Aplicación del ALBA el 14 de diciembre de 2004 por los gobiernos de Venezuela y Cuba, siendo precedida por las diferentes declaraciones del entonces presidente venezolano, Hugo Chávez, de conformar un espacio político sólido de Estados Latinoamericanos y del Caribe.

El ALBA no se crea bajo un esquema de integración tradicional pues consiste en “la integración desde el concepto de ‘unión política’ y que se contrapone a la integración latinoamericana basada en las normas del comercio internacional”⁵⁸; “así, ante la competencia, el ALBA favorece la complementación económica y productiva, desde una base solidaria y tendiente a superar las asimetrías intrarregionales. Igualmente, releva el papel central del Estado como ente regulador, promueve la inversión entre los países de la región por sobre los capitales extranjeros e incentiva la propiedad intelectual latinoamericana y caribeña”⁵⁹.

Los principios orientadores del ALBA son la “complementariedad, solidaridad, defensa de la soberanía y el respeto a la auto-determinación de los pueblos. Si bien el intercambio comercial se mantiene presente en el ALBA, éste pasa a un segundo plano y las políticas sociales se convierten en la prioridad de la integración”⁶⁰ de tal forma que las partes “admiten la posibilidad de practicar el comercio compensado, en la medida que éste resulte mutuamente conveniente, para ampliar y profundizar el intercambio comercial”⁶¹.

Bolivia se integró al acuerdo para la aplicación del ALBA en abril de 2006 y propuso un acuerdo que desarrollara la complementariedad económica, la solidaridad, la defensa de la soberanía y el respeto a la autodeterminación de los pueblos, de lo que surgió el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) suscrito por los tres países integrantes del ALBA.

Posteriormente en el año 2007 Nicaragua se vincula al ALBA y al TCP, en el año 2008 lo hace Honduras y oficialmente fue miembro de pleno derecho este mismo año el estado caribeño de Dominica, posteriormente en el año 2009 se vincularon en la cumbre extraordinario de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA celebrada en Cumaná, San Vicente y las Granadinas y en junio del mismo año se incorporan Antigua y Barbuda, y el Ecuador. Son miembros invitados especiales Santa Lucía y Surinam quienes se incorporan al ALBA en el año 2012, y adicionalmente son invitados en algunas oportunidades países como México, Jamaica, Argentina y como países observadores Haití, Paraguay, Uruguay, Siria, Guyana, Vietnam, Irán y Rusia.

En relación a la participación ciudadana, dentro de la estructura organizacional del ALBA se destaca la incorporación de los movimientos sociales, por medio del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, siendo este un factor importante

56 <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=76&tipo=TE&title=participacion-ciudadana>

57 Ídem.

58 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 240.

59 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 241.

60 ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL, 2007. Democracia y Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración. ALBA-TCP. p. 4

61 Acuerdo para la implementación del ALBA, 2004.

frente al desarrollo de un esquema de participación y representación al interior de la organización, aunque no se ha generado una propuesta directa que desarrolle la participación ciudadana, pese a que podría entenderse que a través de este Consejo se desarrollaría el tema.

El Consejo entiende como movimientos sociales aquellos creados en América Latina a partir de la década de los 70, reconociendo la importancia de vincular activamente a las organizaciones y movimientos sociales las cuales formulan propuestas para la creación de espacios de participación “en la formulación, ejecución, evaluación y control social de los proyectos acordados a nivel presidencial”⁶²; esta incorporación se hace por medio de la Declaración de Tintorero de 2007 en la cual se establecen los principios incorporados al ALBA desde la perspectiva de los movimientos sociales.

Asimismo, en esta Declaración se hacen propuestas para fomentar la participación dentro de los espacios de decisión del ALBA por parte de la sociedad civil, entre las que se encuentran:

- La creación de la Carta ALBA para la coordinación de la relación entre los gobiernos y la sociedad civil, la cual fue lanzada en el año 2009 en la reunión de los Movimientos Sociales en Brasil. Este es un documento que contiene los principios de los movimientos sociales, anteriormente mencionados y señala las prioridades de la integración popular, destacándose “la movilización de masas contra el capital transnacional; el aumento del nivel cultural, educación y de conciencia en la población; reivindicaciones de la mujer y de la participación de los jóvenes; promoción de la organización de los trabajadores; defensa de la libre circulación de personas en el continente; fomento de la comunicación entre los pueblos; articulación de redes existentes y creación de nuevas redes”⁶³, así mismo se plantea la estrategia para desarrollar estos objetivos la cual consiste en la realización de diferentes reuniones a nivel nacional para construir una agenda de trabajo de la Carta, debates realizados por los movimientos sociales y diferentes acciones concretas que darían como resultado la creación de estructuras y programas sólidos de participación armónica de todos los sectores de la sociedad.
- La articulación con los gobiernos locales, la creación de un Plan Regional de Salud Pública, la capacitación de los movimientos sociales, la democratización de las telecomunicaciones y la informática, entre otros. También se solicita la creación de una estructura para la participación democrática de los movimientos sociales, la cual se definió en la VI Cumbre del ALBA en el año 2008, estableciéndose la necesidad de incorporar a aquellas organizaciones y redes de los países no vinculados que podían ser invitadas a este Consejo y, de esta forma, ser parte de su estructura.

En octubre del año 2009 se lleva a cabo la Primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales en el Marco de la VII Cumbre del ALBA, a partir de lo cual se ha dado un desarrollo un poco lento debido a la complejidad de los procesos institucionales del ALBA como mecanismo de integración⁶⁴, ya que debe adaptarse a las realidades sociales de cada uno de los países miembros, “por tanto, este Consejo que pretende incidir de manera directa sobre las decisiones gubernamentales, está aún en ciernes, por lo que no es posible evaluar su accionar o su impacto real en las políticas o medidas del nivel oficial. De cualquier forma, representa un mecanismo único de participación de la sociedad civil, que le otorgaría un carácter distintivamente democrático a la estructura del ALBA”⁶⁵.

De igual forma en torno al desarrollo del sentido social del ALBA se crea el 21 de agosto de 2009 en La Paz, Bolivia, un Consejo Social el cual “definió estrategias y proyectos conjuntos en cuatro temas: trabajo, salud, educación y obras públicas. En este marco, los ministros de los países ALBA del área Social, de Trabajo, de Educación, de Salud y de Obras Públicas y Vivienda, acordaron implementar proyectos para la generación de empleo digno, destinados a los sectores más vulnerables (jóvenes, mujeres e indígenas), estrategias para la erradicación del analfabetismo, así como para el acceso universal a medicamentos básicos, coordinar medidas para prevenir nuevas enfermedades y políticas de construcción de viviendas sociales y de reparación de viviendas afectadas por desastres naturales”⁶⁶. Este Consejo se reúne periódicamente y funciona por medio de grupos de trabajo en las diferentes áreas a desarrollar: educación, salud, empleo, vivienda, cultura entre otras.

62 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 264.

63 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 268.

64 *Ibidem.* p. 266.

65 *Ídem.* p.266.

66 *Ibidem.* p. 268.

Las actuaciones realizadas directamente con repercusión en la sociedad civil se desarrollan por medio de misiones dirigidas directamente a las embajadas de cada uno de los países. Algunas de estas misiones que muestran el interés político por parte de los gobiernos de los países miembros de establecer una estructura de participación ciudadana sólida, armónica y activa son, por ejemplo, la Misión Sucre, la cual busca “potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo”⁶⁷ o la Misión Árbol la cual tiene como objetivo “despertar en la población el interés por los bosques, favorecer el equilibrio ecológico y la recuperación de espacios degradados. Considera un ambicioso plan de reforestación emprendida por el pueblo y las instituciones públicas.”⁶⁸

3.2. EL CAMINO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN UNASUR

3.2.1. Creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, mediante la Decisión N° 7 del 30 de noviembre de 2012, dispuso “crear un Foro de Participación Ciudadana de UNASUR e instruir al Consejo de Delegados y Delegadas que en el primer trimestre del 2013 presente las directrices para su funcionamiento, en el marco del artículo 18 del Tratado Constitutivo y del artículo 15 del Reglamento General de UNASUR sobre participación ciudadana”.

Asimismo, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno recomienda que dicho Foro de Participación Ciudadana realice su primera reunión presencial, “preferentemente en el 2013, una vez aprobadas sus directrices”. Por otra parte, se encomienda a la Secretaría General la formulación de lineamientos para que cada Consejo Sectorial diseñe y establezca su propio portal electrónico vinculado al Centro de Información y Comunicación de UNASUR; de la misma manera, se le solicita a la Secretaría General que recabe información de cada Consejo sobre cómo cada uno concibe la participación ciudadana en sus sectores; y finalmente, se le pide a cada Consejo Sectorial que en sus respectivos planes de acción incorpore eventos de difusión y de diálogo con la ciudadanía y organizaciones sociales.

3.2.2. Aportes de la Sociedad Civil Regional

Del 22 al 24 de abril de 2013 se llevó a cabo el Taller “Espacios de Participación de la Sociedad Civil en UNASUR y COSIPLAN. Generación De Un Protocolo De Participación”, en la ciudad de Lima (Perú).

Asistieron representantes de organizaciones sociales de Sudamérica y México, y hubo ponencias sobre la experiencia de la Sociedad Civil Regional en la promoción de la transparencia y participación ciudadana con la banca multilateral.

También se habló sobre el contexto actual de la participación ciudadana e importancia de UNASUR y COSIPLAN en la región. Partiendo de ello, se presentó principios que se debían incluir en la Propuesta de Directrices de participación ciudadana en UNASUR (en sus distintos foros) y en COSIPLAN (propuesta con indicadores medibles de avances y cronograma):

1. Incluir reglas de participación, transparencia y acceso a la información (políticas).
2. Finalidad: participación para influenciar en la toma de decisión.
3. Foro UNASUR: Proceso de incidencia en el Foro Regional.
4. Mecanismo de participación ciudadana y modalidad para pueblos indígenas, afros, etc.
5. Sustento en la Carta Iberoamericana sobre Participación Ciudadana.
6. Momentos de la participación: Planificación, evaluación.
7. Mecanismos de participación: Foros, dialogo en países, dialogo en consejos.
8. Enfoque de derechos, protección de ecosistemas.
9. Manera de la participación: De denuncia y propositiva.
10. Ombudsman de UNASUR sobre quejas (gobernanza y derechos); Mecanismo de Investigación y Queja en UNASUR.
11. COSIPLAN: Manejo permanente consultiva para pueblos indígenas y afectados.
12. Representación nacional: trabajar en la escala de país.

67 SERVIN, Andrés (Coord.), 2011. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES. p. 281.

68 Ibidem. p. 279.

Posteriormente, con todo lo discutido y avanzado, el 30 de mayo de 2013, 40 organizaciones y redes sociales suramericanas presentamos una carta a la Presidencia Pro Témpore de UNASUR (Cancillería Peruana) expresando nuestro interés en apoyar y aportar en la implementación de un Foro de Participación Ciudadana en la UNASUR y en cada uno de sus consejos.

Se planteó que para establecer un diálogo UNASUR-Sociedad Civil se debía asegurar la autonomía, legitimidad y representatividad de las organizaciones sociales, así como la participación de grupos indígenas; además de fijar el compromiso por la creación de mecanismos participativos que coadyuven a una participación institucionalizada, formal y legítima.

Por tal motivo, y con el fin de promover y fortalecer una gobernanza regional, y considerando que la participación ciudadana contribuirá al paulatino fortalecimiento del proceso de integración suramericana, las organizaciones sociales firmantes propusimos que este mecanismo tome en cuenta tres lineamientos fundamentales:

1. Reglas claras de transparencia y acceso a la información;
2. Marco de derechos (máximos estándares internacionales con respecto a DD.HH.) y;
3. Un concepto de participación fuerte (con base en los principios de inclusión, pluralismo, sensibilidad cultural, etc.).

3.2.3. Inauguración del Centro de Información y Comunicación (CCI)

El 17 de junio de 2013, el Secretario General de la UNASUR, Alí Rodríguez, inauguró el Centro de Comunicación e Información (CCI) desde Lima. Este centro tiene su sede en la ciudad de Quito (Ecuador).

De acuerdo a fuentes oficiales, el "CCI fue concebido como un sistema técnico gerencial, cuyo rol es el de apoyar la gestión de UNASUR a nivel administrativo, técnico y político a través de una plataforma tecnológica que cuenta con equipos de última generación y permitirá a los Consejos Sectoriales del organismo y otras instituciones no gubernamentales, contar con un espacio de encuentro virtual que facilite, el análisis, el diseño, el planeamiento, la evaluación e implementación de las acciones necesarias para el fortalecimiento del proceso de integración regional."⁶⁹

Lo destacable de este Centro es que, con su plena implementación, permitiría un mejor y mayor monitoreo o seguimiento de la labor de los Consejos Sectoriales y, de esa manera, se prevé la optimización del cumplimiento de la agenda de trabajo entre los 12 países de la UNASUR.

Se indicó que el CCI contará con diversos servicios, entre los que se encuentran: "Biblioteca Virtual, Archivo digital de UNASUR, Videoconferencia, Telefonía IP, Trabajo Colaborativo, Indicadores de Gestión, Plataforma segura e independiente, Servicio cartográfico, Geo-referencia de los Recursos Naturales, Base de datos de Universidades, Centros e Institutos de Investigación y expertos."⁷⁰

3.2.4. Elaboración de la Propuesta de Directrices para el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

El 17 y 18 de junio de 2013 se realizó en Lima (Perú) la XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR.

En paralelo se desarrolló una reunión de representantes de la sociedad civil que elaboró una Propuesta de Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR, la cual recogía varios principios que, desde la sociedad civil, se consideraban importantes para fortalecer la democracia y la participación ciudadana (las propuestas presentadas en la Carta a la Presidencia Pro Témpore del 30 de mayo).

69 <http://unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/secretar%C3%ADa-general-de-unasur-inaugura-centro-de-comunicaci%C3%B3n-e-informaci%C3%B3n>

70 Ídem.

Asimismo, este documento incluía una propuesta de cronograma de actividades en el que se proponía una Reunión de Consulta con actores sociales en torno al Foro de Participación Ciudadana de UNASUR (que se propuso inicialmente para agosto) y la realización del 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR (en noviembre).

Esta propuesta en su conjunto, sin embargo, quedó como tal y no llegó a formalizarse ante las estancias oficiales de UNASUR.

3.2.5. Reuniones Nacionales con Actores Sociales en relación al Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

El 15 de julio de 2013 se realizó la Consulta Nacional a Actores Sociales sobre las directrices para el Foro de Participación Ciudadana en UNASUR en Buenos Aires, organizada por la Cancillería Argentina a través de la Subsecretaría de Política Latinoamericana y por el Proyecto de Integración y Participación de la Sociedad Civil.

En ese sentido, se invitó a las organizaciones de la sociedad civil argentinas a participar de esta consulta, con el fin de contribuir a institucionalizar un espacio de participación real que fortalezca el proceso de integración regional y construir una ciudadanía sudamericana, a partir de la propuesta de directrices presentadas un mes antes.

De la misma manera, el 27 de septiembre se realizó en Lima (Perú), la “Presentación de las Directrices del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR y diálogo con los actores sociales del Perú”, organizada por la Dirección de UNASUR de la Cancillería Peruana. Esta reunión se dio en un marco distinto a la de Buenos Aires, ya que en este, el diálogo se realizó en torno a las Directrices ya aprobadas y oficializadas.

Este punto se desarrollará a continuación.

3.2.6. Aprobación de las Directrices del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

El 30 de agosto se realizó la VII Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la UNASUR en la ciudad de Paramaribo (Suriname), que sirvió de marco para que el Presidente Ollanta Humala traspase la Presidencia Pro Témpore de la organización al gobierno surinamés, sobre el que recaerá para el período 2013-2014.

Previamente el Consejo de Delegadas y Delegados envió al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR la propuesta de Directrices para el Foro de Participación Ciudadana, quienes en reunión del 29 de agosto, resolvieron elevar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno la aprobación de las Directrices.

De esta manera, dicho Consejo, por Decisión N° 02-2013 del 30 de agosto, acordó lo siguiente:

- Aprobar las “Directrices de Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR”.
- Encargar al Estado Boliviano, en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del Foro, la organización de la Primera Reunión Presencial de su plenario, la cual se llevará a cabo en noviembre del presente año en la ciudad de Cochabamba.
- Y finalmente, instruir al Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR, a través de las instancias pertinentes, a elaborar y presentar los términos de referencia para la asignación de un presupuesto que garantice el funcionamiento del Foro y una presencia adecuada de los actores sociales de los Estados miembros.

Asimismo, de acuerdo a la Declaración de Paramaribo del 30 de agosto, se confirmó que, como parte del proceso de realización del Foro, se llevará a cabo “una reunión preparatoria en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, con el objeto de socializar las directrices con la ciudadanía y generar un debate que contribuya a promover mecanismos de información y participación de los actores sociales en el primer Foro” que se realizará el 19 y 20 de setiembre.

3.2.7. Reunión Preparatoria con Actores Sociales Suramericanos y el 1er Foro de Participación Ciudadana

Los días 19 y 20 de setiembre de 2013, se realizó en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) la Reunión con los Actores Sociales Suramericanos Preparatoria del 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Antes de esta reunión

convocada por la Cancillería Argentina, el 18 de setiembre, la sociedad civil regional convocó a una Reunión Previa de coordinación, a la que asistieron representantes del Perú, Ecuador, Brasil, Argentina, Colombia y Bolivia.

Esta reunión del 18 de setiembre sirvió para "intercambiar posiciones y propuestas que tendrían lugar los días subsiguientes en la jornada convocada por la Cancillería Argentina"⁷¹, en el que finalmente se confluieron posturas en relación a cuatro puntos a trabajar e incidir:⁷²

- Validar y fortalecer la iniciativa de la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.
- Implementar mecanismos claros y funcionales que garanticen una amplia participación.
- Impulsar y proponer la participación civil en los Consejos de UNASUR.
- Producir una Carta Regional de Derechos Humanos Sociales, Ambientales y Culturales.

Por su parte, la Reunión Preparatoria para el 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR de los días 19 y 20, se organizó sobre la división de los participantes en 5 grupos de trabajo en base a 3 ejes de debate⁷³: 1. Organización interna del Foro de Participación Ciudadana; 2. Redacción del borrador de la Declaración de Buenos Aires rumbo al 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR; 3. Hoja de Ruta.

Además de saludar la realización de la Reunión Preparatoria y expresar nuestra satisfacción con la creación y realización del Primer Foro de Participación Ciudadana en Cochabamba, entre las consideraciones y propuestas que se trataron y presentaron se incluyeron las siguientes⁷⁴: a. Generar mecanismos efectivos de transparencia y acceso a la información; b. Ampliar la participación ciudadana a los distintos Consejos Sectoriales; c. Elaborar en Cochabamba una Carta Regional de Derechos Humanos Sociales, Ambientales y Culturales, como marco a los lineamientos generales para la participación ciudadana; d. Ampliar el número de Consejos temáticos de UNASUR y la creación de un Consejo Socio-Laboral, de Pueblos Originarios y de Derechos Humanos; e. Garantizar el tema presupuestario para el funcionamiento del Foro; f. Definir el mecanismo de tratamiento y aprobación de los temas en el Foro, a partir de mecanismos de consenso; g. La participación en el Foro no debe estar limitada a organizaciones sociales nacionales, sino también a organizaciones y redes regionales; h. Definir el tipo de representación nacional y el número de representantes por país en el Foro; i. Solicitar el urgente envío de una propuesta de cronograma y fecha de realización del Foro, así como elaborar una agenda conjunta con los diversos puntos de vista de los diferentes sectores de la ciudadanía suramericana.

Esta Reunión Preparatoria contó con la presencia de representantes de movimientos y organizaciones sociales de la región, así como con representantes de la Presidencia Pro Témpore y de la Secretaría General de UNASUR, además de los puntos focales de los diversos países suramericanos, siendo el Perú y Guyana los únicos que no contaron con representantes oficiales.

Finalmente, en cuanto a la realización del 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, como se señaló, por Decisión N°02-2013 se le encargó al Estado Boliviano la Presidencia Pro Témpore del Foro y la realización de su primera plenaria en el mes de noviembre de 2013 en la ciudad de Cochabamba; sin embargo, al finalizarse la redacción del presente documento (fines de noviembre), aún no había ninguna comunicación oficial para la concreción del evento. Según, informaciones extraoficiales, el 1er Foro se realizaría a inicios del año 2014.

3.2.8. A modo de conclusión

El 25 de noviembre de 2013, un grupo de organizaciones y redes de la región que trabajamos el tema de la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana a nivel de organismos locales y nacionales, enviamos una nueva carta dirigida a la Presidencia Pro Témpore de UNASUR, a la Secretaría General de UNASUR y a la Presidencia Pro Témpore del Foro, con copia a las diversas Cancillerías Nacionales.

En la misiva se resalta como logro el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar de los procesos que directamente le afectan en sus respectivos ámbitos nacionales, pero se enfatiza la necesidad de que este derecho se

71 Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO). FOCOINFORMA. p. 2. Noviembre, 2013.

72 Ídem.

73 Ibidem. p. 3.

74 Acta de la Reunión de Actores Sociales Suramericanos Preparatoria del 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, 2013.

haga efectivo a través de la implementación de las medidas aprobadas en las Decisiones antes señaladas. En ese sentido, presentamos las siguientes recomendaciones:

1. Garantizar la realización del Foro de Participación Ciudadana:

Promover y realizar la Primera Reunión del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, de conformidad a lo ya logrado y establecido en la Decisión N° 02-2013 en el que se le encargó a Bolivia, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del Foro, la organización de esta primera plenaria. Se hace un llamado para que se defina a la brevedad posible una fecha exacta para la misma; y de la misma manera, se defina una agenda de trabajo y se designe el presupuesto necesario para su adecuada realización.

2. Impulsar la participación de la Sociedad Civil en los Consejos Sectoriales:

Ampliar la participación ciudadana en UNASUR, implementando mecanismos participativos en los Consejos Sectoriales, como paso necesario en la ruta de involucrar a la sociedad civil en los debates y decisiones sobre los temas priorizados por los gobiernos de la región. Se considera que la presencia e influencia de los diversos actores sociales en los procesos de toma de decisión le darán a estas una mayor legitimidad, creándose mejores condiciones para el tránsito de las declaraciones a la formulación de políticas. Asimismo, se requiere promover la transparencia y facilitar el acceso a la información sobre los trabajos de los Consejos, así como institucionalizar los canales para facilitar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil.

3. Generar mecanismos efectivos de transparencia y acceso a la información:

Que la Secretaría General de UNASUR informe de manera periódica y permanente sobre las actividades y funcionamiento de los Consejos Sectoriales, como sobre los avances en lo que a la participación de los actores sociales se refiere. Asimismo, es necesario que se formulen los lineamientos comunes para que cada Consejo Sectorial establezca un portal electrónico vinculado al Centro de Información y Comunicaciones de UNASUR.

El objetivo de estas propuestas presentadas por la sociedad civil regional es la implementación de las medidas aprobadas en pro de este proceso, así como el fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana en la región, esperando que estas se concreten mediante un trabajo conjunto y coordinado entre las instancias regionales y los actores sociales, ya que con ello se profundizará el proceso de integración suramericana y se coadyuvará a una buena gobernanza regional.

REFERENCIAS

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA)

2004 Acuerdo para la implementación del ALBA

ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL

2007 Democracia y Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración. ALBA-TCP. Octubre de 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2004 Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco.

2013 Portal web de la organización: <<http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>>

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE (CEDHA)

2012 Participación y MERCOSUR. En: Portal web de CEDHA (miembro del Foro Consultivo Económico-Social) <http://wp.cedha.net/?page_id=2933>

COMUNIDAD ANDINA (CAN)

2013 Portal web de la organización: <<http://www.comunidadandina.org/>>

CONSEJO SURAMERICANO de INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN)

2009 Estatuto de COSIPLAN. Buenos Aires: Primera Reunión Ordinaria del COSIPLAN.

2012 Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022. Lima.

DEMOCRACIA ACTIVA. Red Ciudadana por el Fortalecimiento Democrático

2013 Portal web de la organización: <<http://democraciaactiva.org/>>

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

2013 Portal web de la organización: <<http://www.worldbank.org/>>
<<http://www.bancomundial.org/>>

LITTLE, Paul

2013 Megaproyectos en la Amazonía. Un Análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía. RAMA, ARA y DAR.

MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

1991 Tratado de Asunción. Asunción del Paraguay: 26 de marzo de 1991.

2012 Portal web de la organización: <<http://es.socialmercosul.org/cupula-social/>>

2013 Portal web de la organización: <<http://www.mercosur.int>>

MONCAYO, Héctor-León (Coordinador)

2013 UNASUR: Opciones de participación de la sociedad civil. Bogotá: Rights & Resources, ILSA, CEDLA.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1945 Carta de las Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional: 26 de junio de 1945

1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU: 10 de diciembre de 1948

2000 Declaración del Milenio. Asamblea General de la ONU: 08 de setiembre de 2000

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

1948 Carta de la Organización de Estados Americanos. IX Conferencia Internacional Americana: 30 de abril de 1948.

2001 Carta Democrática Interamericana. Asamblea General: 11 de setiembre de 2001.

2007 Resolución AG/RES. 2351 (XXXVII O/07): "LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA"

2009 EXPLORANDO NUEVAS FORMAS PARA INVOLUCRAR A LOS ACTORES SOCIALES EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA. <http://www.summit-americas.org/vp/exploring_social_actors_sp.pdf>

2013 Portal web de la organización: <<http://www.oas.org/es/default.asp>>

SERVIN, Andrés (Coordinador)

2011 De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES.

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

2008 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia: 23 de mayo 2008.

2012 Decisión N°07-2012. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR: 30 de noviembre de 2012

2013 Decisión N°02-2013. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR: 30 de agosto de 2013

2013 Declaración de Paramaribo. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR: 30 de agosto de 2013

2013 Acta de la Reunión de Actores Sociales Suramericanos Preparatoria del 1er Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. 20 de setiembre de 2013

2013 Portal web de la organización: <<http://unasursg.org/>>





II. **DIAGNÓSTICOS NACIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

1 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN BOLIVIA: ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA COOPTACIÓN ESTATAL

La crisis del sistema neoliberal a inicios de este nuevo siglo estuvo acompañada por un importante nivel de movilización, articulación social y politización que desde los ámbitos locales y las prácticas cotidianas puso en evidencia y trascendió los límites de los mecanismos de participación y la representatividad del sistema político debido a la incapacidad de éstos para responder a la agudización de la situación de empobrecimiento de la población, lo cual finalmente permitió la apertura de un nuevo ciclo político en Bolivia.

Sin embargo, a más de diez años de abierta la crisis, de forma contraria a la promesa y expectativas de mayores niveles de participación y decisión social en la esfera pública, en los hechos se observa un notable estrechamiento del espacio público y menores posibilidades de participación –incluso no electoral– de parte de la sociedad civil.

En lo que hace a las modalidades no-formales de participación se puede afirmar que junto al ascenso del nuevo gobierno, los movimientos y organizaciones sociales que abrieron esta nueva etapa mostraron un notable reflujó y su correspondiente ausencia del debate público nacional. Las plataformas de articulación y decisión que se habían constituido en la etapa previa derivaron, en función de su mayor cercanía o distancia con las acciones gubernamentales, en procesos de desarticulación y división tras haberse concebido como espacios de construcción de propuestas nacionales desde las organizaciones sociales.

75 El presente estudio fue elaborado por Carlos Revilla (CEDLA). Su título es “La Participación Social en Bolivia: La relación Estado-Sociedad en el Postneoliberalismo”, La Paz, octubre de 2013.

Respecto a los mecanismos formales de participación (previstos desde el Estado) los nuevos marcos normativos tales como la Ley de Autonomías, la Ley de Participación y Control Social, así como los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas municipales experimentaron un proceso lento y difícil de construcción y aplicación que pone en evidencia la tensión entre las expectativas de transformación de la sociedad civil y las tendencias orientadas a mantener la lógica de descentralización inaugurada en la época neoliberal a razón de los mecanismos de acceso a recursos y legitimación que la misma provee para los actores políticos a nivel local.

El documento plantea que la reducción de la participación y la capacidad de movilización social en Bolivia responden a dos procesos distintos pero complementarios que articulan cambio y continuidad. De este modo, el estrechamiento del espacio público es producto de las transformaciones en el plano de la representación política, tanto como en la recurrencias y readecuaciones operadas en la esfera administrativa del sistema político boliviano.

En el plano de la readecuación de la esfera administrativa del sistema político boliviano, debe tomarse en cuenta que durante el proceso constituyente, las discusiones más álgidas entre el gobierno y la oposición más reaccionaria a nivel regional, siguiendo la pauta de las demandas de estas últimas, fueron las concernientes a la creación de las denominadas autonomías departamentales y regionales tanto como a sus competencias y recursos. El carácter y experiencia de la "autonomía municipal" instaurada en la etapa neoliberal han sido poco debatidos; no obstante, ello muestra cierto consenso entre oficialistas y oposición respecto a su ratificación como modelo de descentralización para los ámbitos urbano y rural. Este consenso formal se plasmó en la promulgación de la nueva Constitución y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, tanto como en la Ley de Participación y Control Social (PYCS).

En el plano de la representación política, deben citarse los efectos de la capacidad de cooptación gubernamental y el control político sobre las dirigencias de las organizaciones sociales, lo cual ha impedido la emergencia de liderazgos alternativos, la generación de espacios de deliberación, debate y construcción de demanda colectiva entre bases y dirigencias, reduciendo a su vez; la capacidad de influencia y control de las primeras sobre éstas últimas.

Junto con ello, no debe descontarse la generación y transferencia de expectativas de cambio y potestad de decisión en el Gobierno del Movimiento al Socialismo - MAS, en especial en su principal figura Evo Morales, con quién se guarda una relación de "representación fuerte" que trasciende lo meramente político para situar su imagen pública en el plano sociocultural y afectivo.

Asimismo, la votación sucedida en las elecciones nacionales del 2009 a favor del MAS ha sido mecánicamente interpretada como un respaldo incondicional a todas las iniciativas gubernamentales y de la figura de Evo Morales como encarnación del interés popular.

Pese a que los diversos sectores sociales, en especial los urbanos se habían movilizad a principios de siglo por aspectos estrechamente ligados con la lógica de gestionar el desarrollo a nivel local, como su marginalidad sobre la infraestructura, en los debates sobre la Ley Marco de Autonomías, la voz de la población ha sido ignorada o asumida como una caja de resonancia de la perspectiva gubernamental.

De este modo, la lógica de descentralización antes criticada como legado neoliberal es hoy presentada como un mero recurso técnico-jurídico para promover el desarrollo y la participación local, lo cual busca descontar el carácter y los efectos eminentemente políticos que tuvieron en la época neoliberal y que hoy adquieren como medios de legitimación de los actores políticos.

Ello devino en la generalización y extensión de la lógica neoliberal de descentralización hacia los diferentes niveles del Estado (autonomías departamentales y autonomías indígenas). Esto supone en los hechos, la ratificación de la lógica de participación y desarrollo impuesta por la descentralización neoliberal pero permitiendo la reedición, aunque con rostros y símbolos nuevos, de las prácticas personalistas y patrimonialistas recurrentes en la política boliviana a nivel local.

Esto ha tenido efectos importantes en la construcción del espacio público a nivel local y en la centralización cada vez mayor de las decisiones políticas en el nivel central del Estado.

LA CRISIS DEL ESTADO NEOLIBERAL: CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y CRISIS DE PARTICIPACIÓN

Sin olvidar la compleja y combativa historia de la participación de los sectores populares en la historia contemporánea boliviana, abordamos el tema de la participación -sus alcances, sus sentidos y limitaciones- en los últimos 28 años, que coinciden, en un primer momento (años 1985 a 2003), con la respuesta de corte neoliberal a la crisis estatal devenida de los gobiernos de facto de la década del 1970, la actualización del manejo económico e institucional a los consensos de los países centrales, y la construcción de una legitimidad estatal con base en lo local y, en un segundo momento, con la crisis de legitimidad expresada en una intensa y extensa beligerancia que se reconduce el año 2005 con la elección de Evo Morales y el proceso constituyente que concluye el año 2009, proclamando un Estado representativo de los movimientos sociales, abierto a la participación y control de los sectores populares (urbanos e indígenas originarios), y marcadamente desarrollista y discursivamente nacionalista desde 2009 hasta la fecha.

A inicios de este nuevo milenio, el Estado como expresión directa de los intereses oligárquicos y transnacionales que habían logrado instaurar y hacer posible el funcionamiento del modelo neoliberal desde la década de los ochenta experimentó una profunda crisis de legitimidad política.

Hasta entonces, el Estado neoliberal había sido capaz de llevar a cabo un conjunto de medidas que afectaron a los sectores explotados y oprimidos en favor de los procesos de acumulación del capital transnacional con la ayuda de gobiernos conducidos por burócratas (tecnócratas) y representantes de sectores empresariales nacionales fuertemente "vinculados con el negocio de las empresas multinacionales"⁷⁶.

Dichas medidas, sustentadas desde la crisis de los 80's en un discurso anti-estatista⁷⁷, apuntaron a liberalizar la economía, desregular el sistema financiero, lograr la máxima apertura al comercio exterior, flexibilizar el mercado laboral reduciendo además la participación del Estado en los procesos productivos, la provisión de servicios básicos y la creación de empleo, lo cual permitió una mayor presencia del capital transnacional en el mercado nacional para el acceso a materias primas y recursos naturales baratos.

La acumulación flexible requirió la reducción drástica de los costos laborales como condición de relanzamiento de la ganancia empresarial. Esta es una condición económica que necesitaba de una condición política: la desestructuración de la fuerza de trabajo en una suma de individuos⁷⁸.

Las políticas que permitieron la flexibilización del mercado de trabajo, afectaron directamente las condiciones laborales a partir de [a] la reducción de empleos públicos, [b] la eliminación de la estabilidad laboral, [c] la ausencia de seguridad social, y [d] la caída del salario real⁷⁹ lo que garantizó mayores tasas de ganancia a largo plazo para el capital con el abaratamiento de la fuerza de trabajo y, simultáneamente, la desestructuración y desarticulación política de los trabajadores desplazados masivamente hacia el sector informal y obligados a constituir pequeñas unidades económicas para su subsistencia.

El nuevo patrón de acumulación no hubiera sido posible sin el debilitamiento de la capacidad de movilización, mediación e influencia del proletariado minero, los sindicatos campesinos y otras organizaciones populares urbanas con respecto a los ámbitos de decisión política.

Durante casi dos décadas, el Estado neoliberal fue capaz de ejercer con relativa efectividad su dominación sobre las clases sociales subalternas y sus organizaciones representativas apelando a diferentes medios y estrategias tales como

76 ORELLANA, Lorgio, 2006. Nacionalismo, Populismo y Régimen de Acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del Gobierno de Evo Morales. Documento de Coyuntura. La Paz: CEDLA. p. 5.

77 AGUIRRE, Álvaro et al, 1993. Excedente y Acumulación en Bolivia. La Paz: CEDLA

78 VILAS, Carlos M, 1995. Actores, Sujetos, Movimientos ¿Dónde quedaron las Clases? En Sociológica. Universidad Autónoma Metropolitana. Año 10. Número 28. Mayo – Agosto 1995

79 ARZE, Carlos et al, 1993. Empleo y Salarios: El círculo de la Pobreza. Colección Programa de Ajuste Estructural, Estudios e Investigaciones no. 5. La Paz: CEDLA

la represión franca y abierta, la coerción y la legitimación. Ésta última se sustentó en la regularización de procedimientos electorales y en el reordenamiento institucional conocido como “descentralización político-administrativa”, los cuáles promovieron la primacía del sistema de partidos políticos en la mediación entre sociedad y Estado así como sancionaron nuevos ámbitos (los ámbitos locales comunales y municipales), nuevas formas y actores habilitados y reconocidos para la participación social en coherencia con el modelo societal y los intereses del bloque de poder dominante.

La descentralización político administrativa fue la más importante entre una serie de medidas que buscaban contener la reacción popular frente a los efectos negativos de las reformas neoliberales. De este modo, mientras la regulación y regularidad de los procesos electorales consolidaban una formal “democracia representativa” -que tenía como actores clave en la conducción del Estado a los partidos políticos a nivel municipal y nacional-, los procesos de descentralización impuestos por medio de la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades tendían al funcionamiento de una llamada “democracia participativa” en los ámbitos comunales y municipales.

Las organizaciones campesinas, indígenas y vecinales fueron institucionalmente incorporadas a la vida política local pero adecuándolas en función de la lógica estatal de acumulación. El nuevo marco legal, normó la participación social en el ámbito municipal con la elección de autoridades locales, la Planificación Participativa del presupuesto para proyectos vecinales y comunales así como el control social sobre una parte del presupuesto municipal desde las organizaciones sociales territoriales.

En el marco de las Reformas Neoliberales, la Ley de Participación Popular mostró su eficacia para legitimar las nuevas formas de estructuración social y de relación entre sociedad y Estado.

La misma contribuyó a la sustitución relativamente pacífica de la ciudadanía basada en el ejercicio de derechos laborales y sociales por una forma de ciudadanía sobre la base del territorio local. La separación entre derechos económicos, sociales y políticos devino en la ubicación del espacio territorial como plataforma de participación, desde donde se participaría... “como vecino o comunario y ya no como trabajador”⁸⁰.

Esto tuvo importantes efectos ideológicos sobre los sectores populares y se reflejaron en su forma de comprender la participación y el carácter del Estado. Se trató de formas de participación confinadas a los espacios locales y con la imposibilidad de incidir en los demás niveles estatales (meso y centrales)⁸¹. La competencia por pequeñas porciones de presupuesto fomentó la división entre organizaciones territoriales y facilitó su subordinación al sistema de partidos. El rol del Estado, en el marco de la precariedad existente, se asimiló casi por completo al rol del municipio y fue reducido a la construcción de infraestructura, equipamiento y mejoras superficiales del ámbito inmediato. De este modo, la descentralización proveyó a los partidos políticos de los medios y recursos para llevar a cabo estrategias de cooptación y legitimación en los espacios territoriales⁸². De esta manera, la noción de bienestar quedó reducida a aspectos superficiales y externos con recursos insuficientes que derivaron en una creciente presión fiscal para los contribuyentes mientras que la generación de ingreso y empleo pasó a ser un asunto individual sujeto a los caprichos del mercado.

Dichas estrategias tuvieron el efecto de contener y atomizar la demanda social durante todo el período neoliberal.

La desestructuración de las clases trabajadoras y la descalificación de sus organizaciones, perspectivas e intereses para la participación y la toma de decisiones cruciales, es la contracara de la creciente institucionalización de las organizaciones de la clase empresarial como aparatos –o funcionarios- del Estado, principio de articulación social y agencias de producción e imposición cultural⁸³. La sucesiva y estable presencia de empresarios en los partidos políticos con mayor poder y de representantes de gremios empresariales en carteras clave de los distintos gobiernos de turno fue una muestra de ello.

80 ESPÓSITO, Carla y Walter ARTEAGA, 2007. Movimientos Sociales Urbano-Populares: Una lucha contra la exclusión económica, social y política, La Paz: UNITAS. p. 26.

81 De este modo mientras se desconcentraban algunas de decisiones y recursos de carácter marginal e insuficiente, otras decisiones, tales como las vinculadas a la economía se mantuvieron o fueron en su caso centralizadas como en el caso de la provisión de servicios básicos como agua y electricidad, privatizados a favor de empresas extranjeras allí donde fueran más rentables.

82 REVILLA, Carlos, 2007. Visibilidad y Obrismo: La Estrategia del Plan Progreso en la Ciudad de El Alto, Programa Desarrollo del Poder Local. La Paz: UNITAS

83 VILAS, Carlos (Ídem)

La crisis del sistema neoliberal a inicios de este nuevo siglo estuvo marcada por un importante nivel de movilización, rearticulación social y politización que desde los ámbitos locales y las realidades cotidianas cuestionó y trascendió los límites de los mecanismos de participación y la representatividad del sistema político debido a su alienación con respecto a los intereses y demandas de los sectores populares y la pérdida de “autonomía relativa” del Estado respecto a la clase dominante⁸⁴.

La privatización de empresas productivas y servicios de carácter público en manos de capitalistas extranjeros que contaban con un marco jurídico hecho a la medida de la seguridad de sus inversiones y les permitía actuar impunemente al amparo de funcionarios del Estado para definir, sin participación alguna del resto de la sociedad, la orientación de sus negocios en desmedro del ingreso, el consumo y el bienestar popular fue la expresión de dicha alienación. La misma permitió configurar el conjunto de hechos de la experiencia inmediata que motivaron la pérdida de legitimidad del régimen neoliberal y la movilización popular hacia un nuevo ciclo político en el país⁸⁵.

Favorecido por este escenario de pérdida de legitimidad, el gobierno electo del MAS aplicó medidas como la denominada “nacionalización de los hidrocarburos” que consistió en un reajuste de la política fiscal en el sector energético, dirigiendo estos recursos (Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH y regalías) hacia infraestructura, bonos y subsidios para la población más vulnerable (madres en gestación, ancianos y escolares); luego, la creación del Ministerio del Agua y la convocatoria a una Asamblea Constituyente que se llevó a cabo con la participación de representantes de los pueblos indígenas y otras agrupaciones ciudadanas.

En términos de participación social, y pese a los cambios constitucionales, el nuevo ciclo político derivó paulatinamente, a través de la delegación representativa y las estrategias de legitimación del gobierno, en el traspaso de las enormes capacidades de influencia y propuesta de los sectores populares hacia el ámbito institucional del Estado y en su consecuente desarticulación o subordinación al partido del gobierno. Ello plantea una creciente tensión entre las expectativas de mayor participación derivada en los cambios institucionales y normativos tras la aprobación de una nueva constitución por una parte; y la forma particular de ejercicio del poder en manos del partido de gobierno, por otra, aspectos que procuraremos contrastar en lo que sigue del texto.

3 ESTADO PLURINACIONAL Y LAS ESTRUCTURAS FORMALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

3.1. LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL COMO DERECHOS

La aprobación de una nueva Constitución el año 2009 introdujo algunos cambios, empero mantuvo algunas continuidades en lo referido a la participación.

En lo que hace a la participación electoral, las elecciones de ese mismo año mostraron resultados como la mayor presencia de indígenas y miembros de organizaciones sociales en como candidatos electos a cargos públicos. Esto se debe tanto a la propia presencia del MAS y su estructura de cuadros en el ámbito del poder estatal como a algunas reformas constitucionales; estas últimas crearon circunscripciones indígenas especiales, un total de sólo siete pese a que las organizaciones habían solicitado una representación al menos por cada una de las 32 naciones indígenas originarias.

De igual modo, pertenecer a un grupo étnico se estableció como criterio para el acceso a cargos públicos en el Estado o para lograr más puntos en la calificación de méritos en instancias tales como el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. Con ello, la participación de las mujeres también se amplió notablemente⁸⁶.

84 ORELLANA, Lorgio (idem, p. 13)

85 ESPÓSITO, Carla y Walter ARTEAGA (idem)

86 MAYORGA, Fernando, 2011. Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional Plural editores / CESU-UMSS, La Paz

No obstante, estos avances formales son obstaculizados por la fuerte carga presidencialista del gobierno que marca, por un lado, la pauta de los procesos deliberativos en el gobierno y, por otro, reduce las capacidades de autonomía y representatividad de los asambleístas en la asamblea plurinacional.

Respecto a la participación no electoral que es el tema que nos ocupa en este documento, es importante mencionar que la Constitución Política del Estado (CPE) recuperó las nociones de Participación y Control Social que estaban ya presentes en la Ley de 1994 pero ampliándolas formalmente⁸⁷.

Es importante recordar que aunque en la propuesta inicial de Constitución elaborada en Sucre el Control Social era presentado como un quinto Órgano del Estado al mismo nivel que lo son el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral, la misma fue descartada en las negociaciones previas a su aprobación en el Congreso en 2009. Esto derivó en que el tema quede como un título específico en la Segunda parte del texto constitucional referida a la Estructura y Organización Funcional del Estado.

Cabe destacar que la CPE no presenta una conceptualización precisa de Participación y Control Social, por tanto la misma sólo se deduce del alcance y las funciones previstas en los artículos 241 y 242. En estos se establece que: “el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada participará en el diseño de políticas públicas” (...) “ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”.

Esta noción supone cambios formales tanto en lo que hace a los sujetos, como a los ámbitos y los alcances de la participación y el control social con respecto a la ley de 1994, los mismos que serán analizados más adelante.

De igual modo, aunque la CPE hace uso del término de participación en el capítulo III referido a los derechos políticos, lo hace únicamente para referirse a la posibilidad de todo ciudadano para formar, ejercer y tener control del poder político al elegir a sus representantes y autoridades o ser elegido como tal por procesos de sufragio en el ámbito de la democracia representativa formal y por medio de procedimientos propios en los ámbitos Indígenas Originarios Campesinos, lo cual se enmarca en el concepto más estrecho de democracia representativa.

Por tanto la participación y el control social no tendrían en la CPE una definición sino sólo a partir del alcance y la función que se atribuye a los mismos y tampoco serían concebidos ni consignados “formalmente” como parte de los derechos políticos pese a que se presentan en cerca de 50 artículos de la constitución y en de forma “transversal” en relación con diferentes derechos (educación, salud, Niñez y adolescencia) tanto como en los marcos previstos para las entidades descentralizadas autonómicas.

A este respecto, la Ley 341, de Participación y Control Social (PYCS), promulgada en febrero de 2013 va más allá y corrige este desfase señalando que:

“La participación es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones.”

Por su parte, el Control Social vendría a ser:

“... un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la gestión estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos y naturales, y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos...”

De este modo, la ley -aunque de forma distinta a la Constitución - define a la Participación y al Control Social (PYCS) como derechos, y también los presenta como “elementos transversales y continuos de la Gestión Pública”. Esto supone

87 La Ley de Participación Popular de 1994 entendía el proceso de participación sólo como “la articulación de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y administrativa del país” y al control social como aquél que se ejercía por las Organizaciones Territoriales de Base y el Comité de Vigilancia sobre las obras, los servicios y el presupuesto a nivel municipal.

la presencia de dos definiciones de participación que coexisten de forma más equilibrada en el nuevo marco normativo que refieren cada una a concepciones de democracia participativa y democracia representativa. Con ello, formalmente la democracia participativa no sería ya un mero instrumento de legitimación de la democracia representativa sino una modalidad y un canal específico de relación entre Estado y Sociedad. Esto se vería jurídicamente reforzado con la posibilidad de hacer exigibles estos derechos a la participación y control social, algo que formalmente amplía el propio concepto de participación no electoral y el control social.

3.2. ÁMBITOS Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN

Durante el proceso de elaboración de una nueva constitución, las discusiones más álgidas entre el gobierno y la oposición más reaccionaria a nivel regional, siguiendo la pauta de las demandas de estas últimas, fueron las concernientes a la creación de las denominadas autonomías departamentales y regionales tanto como a sus competencias y recursos. No obstante, el carácter y perspectivas de la "autonomía municipal" instaurada en la etapa neoliberal han sido poco debatidos, lo cual mostró cierto consenso entre oficialistas y oposición respecto a su ratificación como modelo de descentralización para los ámbitos urbano y rural. Este consenso formal se plasmó en la promulgación de la nueva Constitución y en la Ley Marco de autonomías y descentralización, tanto como en la Ley de Participación y Control Social.

En lo referido a la autonomía indígena originaria, sectores como la CIDOB o el CONAMAQ han planteado en más de una ocasión su desacuerdo respecto a las escasas competencias y recursos con los que ésta contaría.

El nuevo marco previsto por la Ley 341, además de aplicarse a las entidades territoriales autónomas, amplía la noción de PYCS no-electoral a todas las entidades públicas de los cuatro órganos del Estado, lo cual incluye también al Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, Contraloría y Procuraduría General del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana.

El artículo 24 afirma que dicha participación será "amplia y decisoria" en todos los niveles del Estado, siendo el control social consecuencia y complementación lógica de ello. Pese a estos interesantes avances declarativos, los artículos 19 a 23 limitan y contradicen las buenas intenciones, puesto que en todos los órganos estará sujeta a reglamentación o a la decisión de sus máximas autoridades ejecutivas, y en otros como la las Fuerzas Armadas, la Policía y el Órgano Electoral a una ley especial. Serán estas autoridades o el parlamento sujeto a las decisiones del Poder Ejecutivo, en última instancia, quienes definirán el alcance de los procesos de planificación participativa sobre políticas y planes de desarrollo, las mismas que a diferencia de la normativa previa no se constituyen como una obligación y un requisito. Junto con ello, es importante señalar que el Estado (sus órganos) se reserva entregar información (o rendir cuentas de actos políticos y administrativos) en razón de la seguridad del mismo.

En el caso de la Policía y las FFAA aunque se presenta la PYCS como una novedad democrática, no sólo se establece que el Control –y ya no la participación- de la sociedad civil organizada se reducirá a aspectos que de hecho ya existen, aunque de forma poco efectiva, como el respeto de los DDHH, la evaluación –y no así control- sobre la seguridad ciudadana. La única novedad presentada es la rendición pública de cuentas en ambas instituciones, cuyos alcances (¿financieros o de gestión?) no se especifican y por tanto serán definidos por ley especial.

De este modo, respecto al nivel central del Estado, la declaración de derechos referidos a la posibilidad de formulación de políticas, control a las actividades de empresas que administran recursos naturales, participación y control de la cadena productiva minera, así como las "amplias y decisorias" posibilidades de participación (Art 24) se reduce, por medio de lo consignado en los artículos 19 a 23, a una vaga y por definir modalidad de control social y a la solicitud de información y rendición de cuentas.

Esta contradicción tiene el enorme potencial de generar conflictos entre diversos actores y con respecto al gobierno en tanto que las organizaciones y los actores interesados encuentren las limitaciones reales y contradicciones de la ley. Es sin duda preocupante, la forma en la que se podría interpretar el parágrafo 15 del artículo 8 (control de la cadena productiva minera) en un contexto de disputa y toma violenta de yacimientos mineros entre comunidades campesinas, trabajadores mineros cooperativizados y asalariados.

De igual modo, la PYCS se extiende hacia las empresas de servicios públicos y aquellas que administran recursos del Estado; sin embargo, el articulado al respecto sólo refiere a actividades de control sobre la calidad del servicio y no

así de participación, lo cual rompe con la enunciada complementariedad de ambos conceptos pero inclusive abre la posibilidad a retroceder en los logros alcanzados por las guerras del agua que consistieron en la creación de empresas nacionalizadas con directorios en los cuales existen representantes de organizaciones sociales.

Asimismo, sucede que la ley establece que las entidades territoriales autónomas (departamentales y municipales) no sólo garantizarán la PYCS de acuerdo a la Ley de Autonomías, sus estatutos y cartas orgánicas en lo que hace la legislación -cuando corresponda-, y a la planificación, ejecución y evaluación de la gestión pública. Este aspecto muestra, incluso siendo optimistas, que los mayores alcances de la PYCS se darán nuevamente en los niveles territoriales; no obstante, en el marco de unas competencias y atribuciones, a excepción de las legislativas para el caso departamental, no se han modificado sustancialmente en la ley de autonomías y dependerán otra vez de la voluntad de sus máximas autoridades ejecutivas.

3.3. LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y LOS ACTORES DE LA PYCS

En conformidad con la CPE, la Ley 341 amplía el abanico de sujetos reconocidos en los procesos de PYCS bajo la noción de "sociedad civil organizada" (Art. 6). De este modo, la noción de lo "popular" de la ley de 1994, entendida estrechamente como la expresión de actores urbanos y rurales organizados territorialmente (juntas vecinales y comunidades campesinas, ya fuesen más o menos ricas) es reemplazada por el conjunto de sujetos de la sociedad civil bajo el sólo requisito de su organización, o si vale el término de su representación colectiva.

La noción de "sociedad civil organizada" leída desde nuestra "cultura política", podría remitir a la posibilidad de incorporar fundamentalmente a las "organizaciones sociales y populares" -protagonistas de las movilizaciones recientes- en la política no electoral. Sin embargo; en la Ley 341 es precisada en concordancia con una concepción de sociedad civil más cercana a la tradición socialdemócrata, es decir como la expresión de toda la pluralidad y diversidad de actores sociales presentes en el país sin distinción alguna, incluida la condición económica y social.

En dicha tradición, se concibe a la sociedad civil como el espacio de vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información alcanzando objetivos comunes que no necesariamente suponen el acceder al poder político⁸⁸. Esta concepción tampoco excluye al sector privado, porque inevitablemente incluirá asociaciones con intereses comerciales y de negocios.

Aunque la noción puede dar cierta cuenta de la sociedad boliviana, que es suyo -pese a su alta fragmentación y sectorialización- altamente organizada, no está unánimemente orientada a objetivos comunes. La sociedad civil boliviana en los hechos, y como lo mostraron los movimientos de la última década, es una formación compleja de intereses, particularmente de clase, contrapuestos y en desequilibrio debido a diferentes recursos y capacidades de organización que determinan la capacidad de influencia de los sujetos sociales sobre el Estado en un momento dado.

En los hechos, el ideal de una sociedad civil -y sus organizaciones- totalmente independiente del Estado no sólo no puede ser comprendido como algo permanente sino como el producto de una correlación de fuerzas en un determinado momento histórico tanto de las estrategias del Estado y los gobernantes para generar legitimidad. Por ello, tampoco es de considerar que la independencia en un sentido político sea la característica de un Estado o coyuntura de paz y armonía social ya que eventualmente una mayor independencia, como se vio en las movilizaciones de la pasada década, puede derivar en una mayor conflictividad entre los sectores sociales y el Estado como ente de dominación; en especial, si el mismo muestra una orientación favorable a uno u otro sector o clase social.

Como veremos más adelante, en la situación política actual, las posibilidades de una sociedad políticamente independiente del Estado y capaz de plasmar sus demandas más allá de lo normativo están estrechamente relacionadas con los recursos y estrategias utilizadas por el gobierno del MAS en el ejercicio del poder y la construcción de legitimidad y, consecuentemente, por el tipo de relación que se plantea con la sociedad.

88 Larry Diamond, "Towards Democratic Consolidation," *Journal of Democracy* 3 (Julio 1994): 5.

De este modo, como todo marco normativo, la CPE y la Ley de PYCS plantea un conjunto de ideales y buenas intenciones que merecen siempre un contraste con la realidad para deducir de ello sus posibilidades de aplicación real.

Luego de hacer una referencia a la amplia y diversa sociedad civil, la Ley 341 hace una tipología sobre el tipo de sujetos de la PYCS clasificándolos en Orgánicos, Comunitarios y Circunstanciales. Los primeros incluyen a los sectores sociales, juntas sindicales y vecinales organizadas y reconocidas legalmente. Los comunitarios corresponden a las naciones y pueblos originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas. Por su parte, las circunstanciales, son aquellas que se forman con un objetivo determinado para dejar de existir cuando éste se cumple.

La división inicial parece retomar la separación urbano – rural presente en la normativa de los 90's pero incluye de forma significativa a las organizaciones sindicales que habían sido excluidas de los procesos de descentralización, lo cual sin duda fue una ausencia sentida en las políticas de desarrollo local y pudo haber tenido algún efecto para modificar su orientación “fundamentalmente obrista” y promover algunas políticas de generación de empleo^{89 90}. No obstante, esta presencia no garantiza que el Estado -que si bien ha mostrado algunos avances formales y normativos para mejorar la situación del empleo- tome las medidas necesarias para modificar la situación de precariedad en la que se debate la mayor parte de los trabajadores⁹¹, especialmente porque no ha sido capaz de modificar sustancialmente la situación de desestructuración del proletariado en la que ha operado con tanta efectividad el neoliberalismo.

Esto se hace aún más difícil de lograr desde las entidades autónomas (gobernaciones, gobiernos municipales) que debido a las competencias asignadas por la Ley de Autonomías, así como a su carácter acotado territorialmente no sólo se encuentran limitadas estructuralmente sino también frente a la tensión entre promover la “competitividad del sector productivo” y generar un “empleo digno”, aspectos que la mayoría de las veces no son compatibles⁹². Esto es aún más dudoso en el ámbito de las autonomías indígenas, que por el hecho de ser consideradas- tanto en la ley como en la perspectiva de los propios actores políticos- como espacios sin diferenciación social y bajo la limitada influencia de relaciones de producción capitalista se verían limitadas institucionalmente a promover la presencia de actores sociales con un enfoque vinculado al mundo del trabajo; esto a pesar que aspectos como la explotación de la mano de obra indígena por industrias extractivas y otras en territorios indígenas, se va convirtiendo en una situación cada vez más patente.

Del mismo modo, en el ámbito de los actores comunitarios, la ley reproduce el esquema de división urbano – rural en el que se presenta a éste último como marcado por la ausencia de diferenciación social -espacio homogéneo de campesinos- y problemas vinculados al mundo del trabajo -la unidad familiar campesina es el núcleo de las formas de organización del trabajo-.

La idea de “otros sectores sociales” presente en el párrafo en el artículo 7 de la ley, aunque abre la posibilidad a la inclusión de diferentes perspectivas, como la de actores vulnerables no directamente vinculados al mundo del trabajo en los procesos de planificación, también la abre a la presencia de actores con poder económico capaz de reproducir las tendencias conservadoras de la descentralización neoliberal ya no sólo desde el propio Estado, sino desde una instancia de participación reconocida para la sociedad civil y, en especial, para los sectores populares.

Por último, el tema de los actores circunstanciales plantea más preguntas que respuestas y requerirá de mayor cuidado en realidad. Se asemeja a la noción de “movimientos sociales” como actores preponderantes en la dinámica y cambio social y como grupos de individuos que se articulan en función de intereses individuales y/o valores compartidos. Su acción colectiva tiene un fin y cuando éste se logra, el colectivo se disuelve.

Aunque la ley establece que su participación se dará en diferentes niveles y ámbitos sobre problemáticas que podrían ser inclusive coyunturales, todavía quedan muchas dudas respecto a la forma en la que se garantiza su legitimidad y su

89 ESPÓSITO, Carla y Walter ARTEAGA (ídem)

90 REVILLA, Carlos, 2007. Visibilidad y Obrismo: La Estrategia del Plan Progreso en la Ciudad de El Alto, Programa Desarrollo del Poder Local. La Paz: UNITAS

91 CEDLA: Hoy el empleo es más precario y el desempleo afecta con más dureza a jóvenes, En Prensa. 14/08/2013 <http://www.sie.com.bo/index.php/asesor-empresarial/normalizacion-y-calidad/item/164-cedla-hoy-el-empleo-es-m%C3%A1s-precario-y-el-desempleo-afecta-con-m%C3%A1s-dureza-a-j%C3%B3venes>

92 Ver Ley de Autonomías, Artículo 92 referido a las competencias en Desarrollo Productivo.

base social. Si bien su legalidad es reconocida, nada garantiza que estos comités o movimientos ad hoc puedan llevar a cabo sus funciones debido a la posible aparición de otros grupos contrarios preocupados por los mismos intereses e incluso promovidos desde el poder político o económico para neutralizar propuestas alternativas o el control sobre temas polémicos.

En suma, aunque la apertura a nuevos actores sociales parece un avance importante de la Ley 341 respecto a la 1551, el mismo se da en un marco de prevalencia de la precariedad y desestructuración laboral que encarna el riesgo de una alta sectorialización. Aunque la diversidad podría aportar a introducir nuevas perspectivas en la gestión pública, podría ser motivo de una mayor fragmentación de las organizaciones populares urbanas y rurales, sindicales y otras, manteniendo la tradicional división -surgida en el neoliberalismo- de organizaciones en función de áreas geográficas y supuestas áreas o temas de interés.

3.4. FORMALIZACIÓN Y PÉRDIDA DE CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

Aunque la ley reconoce formalmente algunos derechos, y pese a sus dudosas posibilidades de aplicación, también asigna un conjunto de tareas y responsabilidades a los miembros de las instancias de PYCS pero sin garantizar los recursos suficientes y adecuados para todas ellas.

De este modo, la Ley 341 en sus artículos 8 y 9 asigna a la sociedad civil un conjunto de atribuciones, obligaciones en forma de tareas burocráticas tales como conocer el manejo técnico del Estado, gestionar demandas, llevar a cabo acciones constitucionales, presentar denuncias y procesos administrativos por delitos de corrupción, formular informes y justificar acciones para la revocatoria de mandato de autoridades electas entre otras nuevas tareas que se añaden a las ya existentes para los Comités de Vigilancia.

El proceso de adaptación a esta variedad de procesos burocráticos podría ser complejo y tedioso y requerirá de un prolongado periodo de aprendizaje y adaptación. La puesta en funcionamiento efectivo de la Ley de Participación Popular, incluso en municipios grandes y con ciertas bases para la gestión pública como El Alto, llegó a tardar poco más de un quinquenio desde su promulgación. Sin embargo, éste podría no ser el efecto más contradictorio de este nuevo “proceso de institucionalización”.

La enorme carga burocrática podría tener un efecto pernicioso sobre la legitimidad de los representantes de las organizaciones en el control social debido además a que no se establecen -por tanto no se garantiza- un presupuesto adecuado y suficiente para el ejercicio de ésta mayor cantidad de obligaciones.

En la experiencia de los Comités de Vigilancia (CV) en los ámbitos municipales, éstos contaron para su funcionamiento con un fondo compuesto por aportes, contribuciones y un porcentaje de los recursos de coparticipación tributaria transferidos desde el Estado Central a los municipios. La Ley 341 en su artículo 41 establece que los recursos antes destinados a estos Comités pasen a los sujetos de la PYCS que con la ley podrán en varios lugares ser muchos más en cantidad y por tanto demandantes de una mayor cantidad de recursos que aquellos con los que de forma insuficiente contaban los CV.

Por otra parte, la ley no establece un mecanismo o porcentaje fijo de transferencia de recursos desde el Estado Central o las entidades territoriales autónomas hacia las instancias de PYCS sino que las primeras definirán los recursos de cada plan, programa o proyecto destinados a dicho fin. Esto permite a las máximas autoridades ejecutivas de los órganos del Estado en todos los niveles, establecer el valor que se le quiera dar al control social, lo cual les permite en última instancia establecer de manera unilateral los alcances materiales y prácticos del mismo, aspecto que redundará notablemente sobre la independencia política y la capacidad de acción de los sujetos de la PYCS debido a que no existe una norma superior que obligue a estas autoridades a dotar de un monto suficiente para el ejercicio independiente y adecuado de sus excesivas funciones.

De igual modo, sólo el uso por parte de los sujetos del Control Social -y no así el monto de dichos recursos- es sometido a reglamentación con cierto nivel de participación de la sociedad civil aunque emitida nuevamente por las autoridades ejecutivas. Esto lleva a pensar que a la debilidad práctica de las organizaciones de la “sociedad civil organizada” para ejercer el control sobre las autoridades, se sumará una carga de funciones con escasos recursos así como una enorme

presión vinculada a la posibilidad de que el manejo erróneo o equivocado de los mismos los someta al peso de la “reglamentación de las autoridades” y la “norma vigente”; es decir, a la Ley de Lucha contra la Corrupción y la Fiscalización por parte de la Contraloría General (Ver Ley de PYCS, Artículo 41, párrafos I, IV y VI).

Inclusive en un escenario libre de disputas políticas, todo esto apuntaría a que, el control recaerá no tanto o no sólo sobre las autoridades ejecutivas en sus diferentes niveles sino también, y especialmente en escenarios donde existe independencia o confrontación política con aquellas, en mayor medida sobre los sujetos de la sociedad civil debilitados, temerosos o sometidos para no poder controlar adecuadamente a dichas autoridades.

Recordemos que la alta formalización y consecuente distanciamiento respecto a las bases organizativas por parte de los Comités de Vigilancia en la etapa de la Participación Popular, fue uno de los principales motivos de su pérdida de legitimidad y credibilidad. A ello se sumó su pérdida de independencia política respecto a las autoridades municipales⁹³.

La Ley de Participación Popular articuló formal y legalmente a la sociedad civil en la vida política, jurídica y económica del país (Artículo 1, Ley 1551). En este sentido, la creación de instancias de descentralización por medio de las subalcaldías, los comités de vigilancia y otros llevó a que las organizaciones sociales de base fueran “articuladas” en una compleja “red de roles de autoridad”⁹⁴ que empezando desde la asamblea comunal y la junta vecinal llegaba hasta la máxima autoridad ejecutiva municipal. Este proceso convirtió a los representantes de base a los Comités de Vigilancia casi en funcionarios municipales *ad honorem* motivados en muchos casos a ocupar estos cargos debido a las posibilidades de ascenso político y eventualmente social que prometía conectarse con las esferas de poder local. Si bien esto permitió a individuos de sectores tradicionalmente marginados a acceder a cargos políticos locales, también los sometió al manejo clientelar del partido en función de poder y afectó su legitimidad respecto a su grupo o comunidad de pertenencia⁹⁵.

Esta situación evidencia un aspecto medular y paradójico de los llamados procesos de descentralización orientados al fortalecimiento de la “democracia participativa”. El hecho de que la misma no se ejerce, y dudosamente podrá hacerlo, de forma directa, sino siempre por medio de “representantes” locales; es decir, por una modalidad de “democracia representativa” de menor escala.

Esto tiene importantes implicancias puesto que toda la propuesta de descentralización y democracia participativa se asienta en una concepción de representación como relación de correspondencia, e incluso de identidad sociológica entre representantes y representados⁹⁶. Dicha concepción, formalmente idealizada en las leyes, llega a asumir que la comunidad de rasgos sociológicos (sino culturales) entre representantes y representados supone mecánica y automáticamente “participación”, cuando en realidad es sólo una forma más de representatividad política y por tanto seguirá sometida a las lógicas y tensiones dinámicas inherentes a la alienación de voluntad colectiva en un individuo, en un tercero.

En suma, la nueva Ley de PYCS prevé una forma de “articulación” de los representantes de la PYCS con las Entidades Estatales (Artículo 9, párrafo 6) que constituye una aún más compleja estructura de autoridad en cada nivel territorial autónomo, empresa pública y órgano de gobierno lo cual somete a los representantes, muchos de los cuáles por razones económicas y posición estructural se encuentran precarizados, a una fuerte presión política y económica por parte de las autoridades y los partidos de gobierno. Esto podría ser aún más evidente en la coyuntura actual en la que existe una mayor presión vertical desde el poder ejecutivo sobre diferentes órganos del Estado y organizaciones sociales.

Con base en estas experiencias y aspectos podríamos especular que el marco normativo actual, producirá por las mayores y confusas funciones, así como por lo escaso y restringido de los recursos para el ejercicio del control, un aún más acelerado proceso de desgaste de la legitimidad de los sujetos de la Participación y el Control Social que el sucedido con los Comités de Vigilancia en el marco de la descentralización neoliberal.

93 ESPÓSITO, Carla y Walter ARTEAGA (ídem).

94 REVILLA, Carlos, 2011, Las Obras de la Descentralización: Significados Urbano – Populares y prácticas políticas respecto a un símbolo de desarrollo, Distrito 4, El Alto. 2009-2010. Tesis Inédita. The Graduate Institute, Ginebra.

95 REVILLA, Carlos, 2011. “Understanding the Mobilizations of Octubre, 2003: Dynamic Pressures and Shifting Leadership Practices in El Alto” in Remapping Bolivia, Resources, Territory and Indigeneity in a Plurinational State, edited by Nicole Fabricant and Bret Gustafson, pp. 116 -140. Santa Fe. School of Advanced Research.

96 VILAS, Carlos (ídem)

4 DE LA MOVILIZACIÓN POPULAR AL "GOBIERNO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES"

4.1. LOS CONSTRUCTOS IDEOLÓGICOS DE LA MOVILIZACIÓN

Las movilizaciones populares de principios de siglo con mayor capacidad de transformación estuvieron vinculadas a una serie de aspectos socioeconómicos que tuvieron su origen en la etapa neoliberal y su efecto en el empobrecimiento de los sectores populares. Partiendo de la denominada guerra del agua en Cochabamba en el año 2000 hasta las movilizaciones alteñas por la nacionalización de los hidrocarburos en el año 2005, el siguiente cuadro busca definir algunos temas centrales y rasgos de las mismas:

TEMA DE LA MOVILIZACIÓN	CAUSA DE LA MOVILIZACIÓN DEMANDA	LUGAR	ACTORES ESTATALES y SOCIALES	CONSTRUCTOS IDEOLÓGICOS	
				Estado	Organizaciones
Condiciones de Producción Agrícola 2000-2003	Falta de Medios productivos (tierra, agua, capital y conocimientos técnicos) Restricciones a la producción.	Trópico cochabambino y altiplano paceño.	Gobierno Central CSUTCB y Seis Federaciones del Trópico Cochabambino.	Aplicación de la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP).	Étnico, antiimperialista y anticolonial Tractores, crédito, capacitación, tierra, proyectos para el agro No erradicación de la coca.
Movilizaciones contra los efectos de la Privatización de los Servicios Básicos 2000 y 2004	Privatización en manos de operadores extranjeros Elevación de tarifas. Cobros por agua de redes comunales autogestionarias. Declaración fraudulenta de inversiones.	Zonas periurbanas de Cochabamba y La Paz.	Gobierno Central Juntas de vecinos, asociaciones de regantes periurbanos.	Déficit fiscal. Inversiones extranjeras. Servicios públicos eficientes.	Discurso contra las transnacionales. Agua como derecho humano y servicio público. Estatización del servicio.
Movilizaciones Contra la creciente Presión Tributaria 2003	Déficit fiscal niveles nacional y local. Nuevos impuestos al salario. Elevación de impuestos a la vivienda.	Sectores urbanos de La Paz y El Alto.	Gobierno Central. Gobierno Municipal.	Déficit fiscal. Regularización catastral. Facilitación de trámites.	Discurso contra el autoritarismo y la soberbia de las autoridades: Alienación de las autoridades respecto a las necesidades populares.
Contra la Enajenación de los Recursos Hidrocarburíferos 2003 y 2005	Proyecto de exportación de gas a EEUU por un puerto chileno.	Sectores urbanos de El Alto y campesinos de La Paz.	Gobierno Central.	Oportunidad de crecimiento económico Inversiones Extranjeras: Acceso a recursos para el Estado Bolivia como centro energético de la región.	Referéndum y consulta Popular Nacionalización.

Buena parte de la literatura referida a esta etapa de movilización ha procurado insistir en la impertinencia de referirse a estas movilizaciones en términos de clase, sino por el contrario han procurado enfatizar los aspectos que referirían a estas como confrontaciones de carácter étnico.

Orellana sostiene por el contrario que en las luchas expuestas, el origen económico – social de los sujetos movilizados fue la pequeña unidad económica proliferada tras el proceso de reestructuración neoliberal. La condición macroestructural de la crisis política fue la “contradicción entre las posibilidades de desarrollo de la pequeña unidad económica y la expansión del capital monopolista en Bolivia”. El principio de oposición entre los sectores sociales movilizados y los sucesivos gobiernos en la etapa de crisis se desarrolló en torno a la privatización y enajenación de los recursos naturales y las condiciones de existencia de la pequeña unidad de producción que se veían afectadas por las políticas respecto a tierra, agua, coca, gas, maquinaria agrícola y elevación de impuestos⁹⁷.

Dado que los intereses materiales no se expresan automáticamente en acciones de protesta, es necesario observar los valores y criterios morales de justicia que justifican los actos de los manifestantes; es decir, la forma en que interpretan su posición en la estructura como parte de sus procesos de politización. Los elementos ideológicos de las acciones de protesta, mostraron un fuerte contenido patriótico y nacionalista expresado en consignas y expresiones anti-chilenas y anti-imperialistas contra EE.UU., así como en aquellas que aludían al carácter extranjerizante y a la identificación de los gobernantes con estos intereses foráneos. Ello remarcaría la memoria de saqueo que pervive en la conciencia de los sectores populares como producto del recurrente carácter primario exportador de la economía boliviana.

Por su parte el componente étnico no fue contradictorio sino complementario con los elementos patrióticos y nacionalistas, puesto que hacía referencia a la discriminación y exclusión de los sectores populares -mayoritariamente de origen indígena- de los ámbitos de poder copados por un poder que se consideraba como secularmente alienados de los intereses populares.

En junio de 2005, las protestas por una nacionalización sin expropiación de los hidrocarburos, se originaron en la intención del parlamento y del gobierno de Mesa de establecer un ingreso estatal por los hidrocarburos cercano al 30%, los cuáles condujeron en última instancia a la dimisión del Presidente Mesa. El presidente del Tribunal Supremo Eduardo Rodríguez Veltzé ocuparía el cargo vacante de Presidente de la República después de que los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados declinaran el cargo según previsto en la Constitución, dejando vía libre a Rodríguez, quien finalmente convocó a elecciones presidenciales adelantadas para diciembre de 2005.

En dichas elecciones, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, ganó las elecciones nacionales con una histórica votación que casi alcanzó el 54%⁹⁸ y una votación urbano popular alteña cercana al 77% que junto con la votación paceña fue crucial para dicha victoria. A pesar de que durante las movilizaciones alteñas el MAS no era percibido como el movimiento que expresara de manera más clara los postulados de la Agenda de Octubre, debido por ejemplo a su posición más moderada de establecer un ingreso del 50% al negocio de los hidrocarburos frente al pedido alteño de nacionalización, fue sin duda el único partido capaz de recoger -al menos discursivamente- los postulados de la Agenda de Octubre y posicionarlos como parte de su campaña política.

4.2. DE LOS LIDERAZGOS ALTERNATIVOS AL PRESIDENCIALISMO DE EVO MORALES

Pese a la validez de este análisis, el mismo no es suficiente para explicar los procesos y ámbitos de articulación de estas unidades económicas y su derivación en procesos de politización y acciones de movilización social. Para ello es necesario regresar sobre los resultados de la desestructuración social operada durante el neoliberalismo.

En este sentido, es posible decir que los espacios que habían sido previstos por la descentralización neoliberal para contener y fragmentar la demanda social, vale decir los ámbitos vecinales y las comunidades campesinas, fueron los que

97 ORELLANA, Lorgio (idem, p. 18)

98 TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, Atlas Electoral de Bolivia, Tomo I. La Paz: TSE, PNUD. Disponible en: <http://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomol_S1.pdf>

se convirtieron por la acción popular en espacios de concienciación sobre el funcionamiento del “sistema político” que en casos como los de las ciudades de El Alto y Cochabamba tuvieron implicancias importantes en la politización de la sociedad⁹⁹.

Si tomamos el ejemplo de las luchas alteñas, podremos decir que las mismas tuvieron lugar tras el surgimiento, en el ámbito inmediato de las organizaciones de base territorial, de nociones y prácticas alternativas al tipo de autoridad burocratizada -tanto en lo social como en lo político- resultante de la reforma neoliberal. La presencia de nuevos “representantes de base” con construcciones políticas alternativas (tanto desde la izquierda como desde el indianismo) en diferentes puntos de la estructura de autoridad a nivel local y mejor sujetos al “control de las bases” permitió el establecimiento de espacios de participación, debate político y articulación entre bases y dirigencias que desplazaron, al menos temporalmente, las formas y el contenido de la representatividad política y social del ámbito de los partidos políticos al de la organización social. A su vez, un resultado adyacente del proceso de politización y confrontación con el Estado fue la presencia de construcciones ideológicas alternativas respecto a la representación que desde los espacios microlocales fueron proyectadas -en sentido de interpelación- hacia el nivel superior del Estado¹⁰⁰. Las mismas hacían énfasis en la necesidad de un liderazgo surgido desde los sectores populares capaz de vivir en “carne propia” la experiencia de pobreza y marginación política de las organizaciones populares.

La oportunidad que potenció al MAS estribó en su capacidad de presentar un liderazgo emergido de las bases populares en tanto “representación fuerte o sociológica”^{101 102 103}. Aunque este liderazgo tenía una base y un discurso sindical campesino sin demasiadas referencias étnicas o culturales más que el carácter sagrado de la coca, incorporó estas referencias en función de contexto de movilización social. Mientras que Morales rara vez se auto-identificaba como indígena sino como dirigente cocalero, en adelante él y sus colaboradores empezaron a hacer mayor referencia a éste elemento de su personalidad con fines de legitimidad que resultaron efectivos por medio del despliegue de diferentes actos rituales de raigambre andina y elaboraciones discursivas indianistas. Todo ello, en el contexto de un proceso social que abrigaba múltiples expectativas de transformación social que se canalizaron hacia su persona como expresión de los intereses y las demandas populares.

Con la elección del MAS en el año 2005, se asumió el denominativo de “gobierno de los movimientos sociales”. Esto se expresaría en la presencia no sólo de dirigentes de organizaciones sociales en cargos del Poder Ejecutivo, sino en la figura de Evo Morales como el primer presidente indígena y líder de un movimiento social, el cocalero, en un cargo semejante.

Este proceso irónicamente derivó en la delegación del poder y la capacidad de decisión de los movimientos sociales que habían abierto el nuevo ciclo político, en el gobierno del MAS y especialmente en su principal figura: Evo.

En adelante, los movimientos sociales experimentarían una notable desintegración vinculada a dos factores. El primer factor se relaciona con la generación de expectativas de dirigentes sociales para asumir cargos públicos en tanto mantuvieran una posición favorable al gobierno, lo cual, por un lado, redujo su capacidad de interpelación al Estado, y, por otro, produjo el paulatino cierre de espacios de debate y construcción de demanda con y desde sus bases.

El segundo factor estribó en la cooptación como mecanismo de contención de las demandas sociales, lo cual supuso, por un lado, el desplazamiento de liderazgos alternativos y/o críticos a la política gubernamental, y, por otro, la generación de cúpulas dirigenciales que respondían a las premisas emanadas desde organismos estatales creados para el efecto, tales como el Viceministerio de Coordinación con los movimientos sociales. Estos dos factores han sido acompañados con una agresiva estrategia mediática gubernamental dirigida al posicionamiento de la imagen del Presidente, así como

99 ESPÓSITO, Carla y Walter ARTEAGA (ídem, p. 111)

100 REVILLA, CARLOS, 2011 (ídem)

101 VILAS, Carlos (ídem)

102 MAYORGA, Fernando, 1997, ¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales. PIEB. SINERGIA. Plural. La Paz.

103 Para el triunfo en una plaza electoral tan importante como el municipio de La Paz, no debe descontarse la alianza con intelectuales y figuras mediáticas del “análisis político” de los cuáles la figura más conocida es el actual Vicepresidente García Linera, así como el Movimiento Sin Miedo que detentaba la Alcaldía de La Paz, aspectos que le permitieron conquistar una importante base electoral paceña de clase media que lo contrario podía haberle sido adversa.

la realización y presentación pública de proyectos de infraestructura -desde grandes proyectos hasta obras de pequeña escala- en el marco del programa "Bolivia Cambia, Evo Cumple".

De igual manera, la transferencia condicionada de recursos a niños/as, mujeres y ancianos/as por medio de bonos, potenció la llegada de la imagen presidencial hacia los sectores sociales urbanos más vulnerables y precarizados, y fortaleció la misma en las áreas rurales.

Esta estrategia aunque no es nueva en la política boliviana, y tiene su origen en las políticas compensatorias frente al Ajuste Estructural desplegadas por el populismo neoliberal, asume en este llamado "proceso de cambio" un carácter renovado que la abstrae formalmente de sus orígenes, generando procesos de visibilización y legitimación local con un fuerte carácter personalista y patrimonialista sobre los bienes del Estado.

A causa de su carácter asistencialista, estas prestaciones no inciden substancialmente en la mejora de vida y en el cumplimiento, a nivel de la local y en la cotidianeidad, de los derechos que la población ha conquistado con la Nueva Constitución, pero además no promueven un mayor protagonismo de la sociedad en el proceso actual sino una centralidad de la figura del Presidente reeditando el carácter presidencialista y caudillista de la política boliviana.

5 CONCLUSIONES

El documento buscó mostrar que la participación social no puede ser entendida sin referencia a los procesos y características de la representación política y el poder que ésta detenta. Ello no sólo porque toda participación social está mediada por alguna forma de representación sujeta a diferentes presiones dinámicas, sino también porque en el proceso actual boliviano la legitimidad de las propuestas institucionales de PYCS, así como la propia representatividad del Gobierno asientan su legitimidad en una noción particular de representación; es decir, la representación fuerte o sociológica que supone "la identidad o comunidad de rasgos sociológicos y culturales" entre representantes (sujetos de la PYCS y Evo Morales) y representados (pueblo, organizaciones sociales, sociedad civil organizada).

La representación concebida así como identidad sociológica, es ante todo, representación de los actores en su efectiva configuración empírica. Esta concepción, en el mejor de los casos "funcional" de la representación, se asienta en un principio de solidaridad orgánica (durkheimiana) que cuestiona no sólo las presiones dinámicas que operan sobre los líderes en tanto individuos en un marco de relaciones de poder, sino además el proceso histórico en cuya virtud el capitalismo afectó los vínculos de pertenencia y de obligación de la gente -y de los líderes- a comunidades familiares, territoriales, corporativas y étnicas¹⁰⁴.

Pese a sus importantes victorias electorales, la idea de que Morales expresa directamente las necesidades de "todo el pueblo" no es sociológicamente demostrable, habiendo por el contrario algunos eventos (TIPNIS, Gasolinazo, Detención del saneamiento de tierras, legalización del latifundio, etc.) y hechos que la ponen en duda.

En otras palabras, el conjunto de rasgos resaltados en la figura presidencial (indígena, líder popular) no implica que no se favorezcan otro tipo de intereses vinculados a los sectores que tradicionalmente han detentado el poder económico. Cabe recordar que pese a usar un discurso antiimperialista y eventualmente anticapitalista, Morales siempre expresó no estar en contra de la propiedad privada y el empresariado. Esto supuso una combinación de un discurso político radical con la aplicación de políticas económicas moderadas o abiertamente pro-empresariales.

El discurso radical y la terminología utilizada en contra del empresariado se fueron atemperando, hasta llegar a las muestras de acercamiento franco y directo con dicho sector, y en los que se busca incorporar artificialmente a éste a la esfera popular -centrada en la Patria- y a su base electoral:

104 VILAS, Carlos (idem, p. 4)

“Todos somos una familia, una familia grande, hay empresarios, todos tenemos propiedad privada, pequeña, muy pequeña, mediana, grande, algunos son empresarios. (...) Como político, también necesito más militantes para el MAS.” (Evo Morales dirigiéndose a los empresarios, Santa Cruz, 20 de septiembre de 2013)”.

Esta tendencia a abrir artificial y discursivamente el campo de lo popular también se expresa intencionalmente en la terminología de los marcos normativos de participación social: desde las movilizaciones del año 2000, la noción de pueblo estaba asociada a los sectores históricamente explotados y/o marginados de la política. A partir del año 2006, cobran relevancia los sectores indígenas originarios campesinos en detrimento de las organizaciones urbanas -gremiales y barriales- y obreras. Con el proceso constituyente, se introduce la noción de lo plurinacional como expresión de pluralidad de sujetos históricos anteriores a la conquista y como parte del reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Finalmente, la nueva normativa de PYCS hace uso de la noción de sociedad civil organizada como expresión de la multiplicidad de intereses –incluso económicos- presente en la sociedad boliviana.

El acercamiento de Evo Morales al empresariado, expresa la forma en la que se legitima el orden social hoy en día, esto es mediante un pacto que asegura que la estabilidad de la gestión política del MAS depende de las garantías que el mismo otorgue a los intereses privados. Ello se manifiesta en modalidades condicionadas de hacer política:

“Pero también he conocido y sigo conociendo, si un empresario es político, les va mal y les va a ir mal si se meten a la política; no estoy amenazando, no estoy amedrentando, porque ¿cuál es el sentimiento del pueblo boliviano?” (Evo Morales dirigiéndose a los empresarios, Santa Cruz, 20 de septiembre de 2013)”.

No obstante, el hecho de que la idea de que Morales “no representa sino expresa directamente la voluntad y el ser popular”, no sea cierta, no quiere decir que carezca de eficacia política y simbólica. Es por eso que forma parte del núcleo discursivo del gobierno y está contenida en casi todas las acciones de posicionamiento político (entrega de obras, spots, discursos) y constituye por ello el principal recurso de su legitimación.

La eficacia de esta idea tiene a su vez efectos sobre la participación social. Ello quiere decir que a mayor fortalecimiento de la imagen de Morales, menor es la posibilidad de las organizaciones sociales de incidir o decidir en la esfera pública, lo cual deriva en que la pauta de la relación entre Estado y sociedad está marcada primordialmente por los actores estatales, cuya principal figura es el Presidente del Estado.

Esta concentración del poder en la esfera estatal, deviene a su vez; en una forma particular de relacionamiento con los sectores populares (con los movimientos sociales), frente a los cuales se pretende garantizar la estabilidad del régimen por medio de la contención de demandas o la satisfacción de necesidades marginales y concretas pero sin modificar la estructura social que determina dichas demandas, y favoreciendo la preservación del orden social vigente. En otras palabras, por un conjunto de recursos y acciones que tienden no sólo a la legitimación sino a la contención y la represión de toda participación social que genere la re-politización y articulación de las organizaciones sociales que en la etapa anterior llevaron al poder al Movimiento Al Socialismo.

TABLA 2	
FORTALECIMIENTO PRESIDENCIALISMO	PARTICIPACIÓN SOCIAL
Vínculo directo con cúpulas dirigenciales.	Corporativización de las demandas.
La agenda política es cerrada y definida verticalmente.	Escasa articulación entre organizaciones sociales.
Tendencia al autoritarismo.	Pérdida de las capacidades de acción (desmovilización).
Representantes de organizaciones sociales en órganos del Estado subordinados al Poder Ejecutivo.	Los espacios de participación tienden a ser formales y poco efectivos.

Como muestra la tabla 3, los conflictos más importantes que enfrentó el gobierno han expresado la fragmentación y la desestructuración de los sectores populares. En este sentido, las movilizaciones han tenido, ya sea un origen local o un alcance sectorial. De este modo, se manifiesta la despolitización operada sobre las organizaciones sociales, así como su escasa articulación en una perspectiva nacional.

TABLA 3

TEMA DE LA MOVILIZACIÓN	CAUSA DE LA MOVILIZACIÓN DEMANDA	LUGAR	ACTORES ESTATALES y SOCIALES	CONSTRUCTOS IDEOLÓGICOS	
				Estado	Organizaciones
Proyectos de desarrollo y derechos colectivos 2010-2013.	Incumplimiento de la aplicación de la consulta libre previa e informada.	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS).	Gobierno Central. Gobernaciones de Beni y Cochabamba. Subcentral del TIPNIS. Corregidores de la Subcentral Sécure y del Consejo Indígena del Sur. Estudiantes universitarios.	Desarrollista Nacionalista.	Étnico Ambientalista.
Elevación del costo de vida Diciembre 2010.	Aumento a los precios de los carburantes.	Ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba.	Gobierno Central. Vicepresidencia. Empresa petrolera estatal. Organizaciones campesinas. Juntas de vecinos. Comités cívicos. Universidad Pública de El Alto. Transportistas.	Nacionalista. Anti-empresarial.	Economía popular.
Proyectos de desarrollo y derechos colectivos 2010-2013.	Extensión de la jornada laboral.	Nacional	Gobierno Central. Sindicatos médicos y trabajadores de salud. Estudiantes de medicina.	Servicios de salud eficientes.	Vulneración de derechos reconocidos.
Políticas sociales para sectores vulnerables 2011.	Promulgación de ley de trato diferencial y asignación de bono.	Nacional (inicia en Trinidad, Beni).	Gobierno Central Organizaciones de personas con discapacidad.	Equilibrio fiscal	Exigibilidad de derechos
Inversión en infraestructura para el desarrollo regional 2010.	Demandas regionales no son atendidas por el gobierno central (aeropuerto en ciudad capital, fábrica de cemento, infraestructura caminera, reactivación de complejo metalúrgico).	Departamento de Potosí.	Gobierno central. Comité cívico.	Desarrollista	Regionalista
Seguridad social 2013.	Nueva ley de pensiones (monto de la renta).	Nacional	Gobierno central. Organizaciones sindicales (salud, mineros, fabriles).	Equilibrio fiscal	Exigibilidad de derechos.
Aprovechamiento de recursos naturales no renovables 2006 2012.	Asignación de áreas para la explotación minera.	Local (centros Minero de Huanani y Colquiri).	Gobierno central. Cooperativas mineras. Trabajadores mineros.	Nacionalista	Respeto de acuerdos y prerrogativas sectoriales.

Estas movilizaciones interpelan al gobierno en términos del no cumplimiento de los principios y derechos constitucionales, referidos al carácter social del Estado plurinacional. En la mayoría de los casos, la resolución de estos conflictos fue parcial, y postergando soluciones estructurales y manteniéndolos latentes.

Hasta ahora el gobierno ha sido favorecido por la coyuntura de altos precios internacionales en las materias primas, lo cual le ha permitido el esquema de gestión política ya descrito. En tanto esta coyuntura favorable cambie, el gobierno enfrentará dificultades mayores para promover su legitimación. El desafío de las organizaciones es mantener una perspectiva de transformación sobre la base de nuevas modalidades altamente participativas y consensuales de construcción política de sus demandas y sus liderazgos.

REFERENCIAS

AGUIRRE, Álvaro *et al*

1993 Excedente y Acumulación en Bolivia. La Paz: CEDLA.

ARTEAGA, Walter

2001 *"Lo local: Dilemas de la Democracia y la Participación Social"*. La Paz: CEDLA.

ARZE, Carlos *et al*

1993 Empleo y Salarios: El círculo de la Pobreza. Colección Programa de Ajuste Estructural, Estudios e Investigaciones no. 5. La Paz: CEDLA

DIAMOND, Larry

1994 Towards Democratic Consolidation, *Journal of Democracy, Volume 5. No 3 (July): 5.*
<http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/toc/jod5.3.html>

ESPÓSITO, Carla y Walter ARTEAGA

2007 Movimientos Sociales Urbano-Populares: Una lucha contra la exclusión económica, social y política. La Paz: UNITAS.

MAYORGA, Fernando

1997 ¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales. PIEB. SINERGIA. Plural. La Paz.

2011 Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional. La Paz: Plural editores / CESU-UMSS.

ORELLANA, Lorgio

2006 Nacionalismo, Populismo y Régimen de Acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del Gobierno de Evo Morales. Documento de Coyuntura. La Paz: CEDLA.

REVILLA, Carlos

2007 Visibilidad y Obrismo: La Estrategia del Plan Progreso en la Ciudad de El Alto, Programa Desarrollo del Poder Local. La Paz: UNITAS.

2011 2011 "Understanding the Mobilizations of Octubre, 2003: Dynamic Pressures and Shifting Leadership Practices in El Alto" in *Remapping Bolivia, Resources, Territory and Indigeneity in a Plurinational State*, edited by Nicole Fabricant and Bret Gustafson, pp. 116 -140. Santa Fe. School of Advanced Research.

2011 Las Obras de la Descentralización: Significados Urbano – Populares y prácticas políticas

respecto a un símbolo de desarrollo, Distrito 4, El Alto. 2009-2010. Tesina Inédita. Ginebra: The Graduate Institute.

THÉVOZ, Laurent

1997 “La participación popular bajo presión” en: Varios.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

2010 Atlas Electoral de Bolivia, Tomo I. TSE, PNUD La Paz, Disponible en: <http://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomol_S1.pdf>

VILAS, Carlos M.

1995 Actores, Sujetos, Movimientos ¿Dónde quedaron las Clases? En *Sociológica*. Universidad Autónoma Metropolitana. Año 10. Número 28. Mayo – Agosto 1995.

1 PRESENTACIÓN E INTRODUCCIÓN

La democracia brasileña, así como la participación social en la gestión de la política pública, es considerada generalmente un caso singular, originado principalmente por sus potencialidades y contradicciones. Desde las luchas contra la dictadura militar y el empeño de los sectores democráticos de la sociedad civil, especialmente de los movimientos sociales, para la conquista de una Constitución Ciudadana en 1988, Brasil ha estado marcado por corrientes democráticas y participativas. Sin embargo, este proceso también ha estado marcado por contradicciones y caminos tortuosos, como el avance de las políticas neoliberales de la década del 90, que transformó gran parte del resplandor de la Constitución Ciudadana en entristecimiento. En la década del 2000 se vivió un nuevo proceso en la democracia brasileña, marcado principalmente por una nueva etapa de la participación social con el gobierno del Partido de los Trabajadores encabezado por el presidente Lula da Silva. Sin embargo después de sus dos mandatos y de los primeros años del gobierno de Dilma Rousseff, sus logros son innegables, pero también sus limitaciones y dificultades para transformar un mayor diálogo en las reformas estructurales concretas. Dentro del contexto de la democracia brasileña, buscaremos realizar en este trabajo un breve resumen histórico de la participación social en la gestión de la política pública brasileña, así como también un breve rastreo a sus principales actores y prácticas participativas.

En primer lugar, es importante puntualizar el significado del concepto de participación social o popular. Este concepto no debe entenderse solamente como un derecho subjetivo, sino como un ejercicio político

105 El presente estudio fue elaborado por Iderley Colombini Neto (IBASE). Su título es "Participação Popular: Diagnóstico da Democracia no Brasil", Rio de Janeiro, diciembre de 2013.

realizado y manifestado por la sociedad civil. El concepto de participación social o popular debe diferenciarse del concepto de control popular, tal como nos lo expone Ayres Brito.

En consecuencia, no hay que confundir el control social con la participación popular, (...). Aquí [participación popular], es una manifestación de la soberanía popular, y, por lo tanto, el poder. Mientras que [control social], es una manifestación de la ciudadanía, o de la libertad y, por lo tanto, el derecho (Ayres Brito, 1992).

La participación popular se establece por un ejercicio político, con diferentes formas de representación conforme a su momento histórico, el control social es entendido como un derecho ciudadano de una Constitución democrática. Esta diferencia es importante para aclarar el entendimiento del propio desarrollo de la democracia de un país. Mientras que el control social se establece como derecho de toda democracia, la participación popular es establecida como un ejercicio político, que puede o no convertirse en un derecho, dependiendo del momento histórico y del contexto político.

La participación social existe en forma independiente al modelo de política establecida, desde el momento en que los grupos sociales se manifiestan y demandan acciones o políticas gubernamentales. Dentro de esta perspectiva, todas las movilizaciones y movimientos sociales son formas de participación popular, que se diferencian de acuerdo a las cuestiones reivindicatorias y sus posibles formas, definidas tanto por los usos y costumbres de cada época, la experiencia histórica y política de cada uno de los actores, así como por la mayor o menor brecha de parte de los gobernantes al diálogo y a la negociación, tal como lo expone la profesora Maria do Carmo Albuquerque.

*Desde este punto de vista podemos analizar que la **participación** [las "negritas" son hechas por la autora] fue conquistada y posible gracias a las **diversas etapas** y tipos de movimientos sociales que se produjeron a través de la historia brasileña, desde las primeras resistencias indígenas y negras como la de la Confederación de los Tamoios y los Quilombos, pasando por los llamados movimientos campesinos "mesiánicos", como Canudos, las luchas abolicionistas, la independencia, revueltas urbanas contra el hambre, movilizaciones de inquilinos, entre muchas otras (Albuquerque, 2002).*

La participación social, vista como un ejercicio político de grupos sociales para la participación en la gestión del Gobierno Nacional implica también, diferentes significados para los distintos actores, dadas sus diferentes formaciones históricas e inserciones en la estructura económica y política de una determinada etapa. Así que dentro de cada contexto, diferentes grupos y clases poseen diferentes formas de participación dentro del Gobierno. Por lo tanto, para poder entender determinado contexto político y su forma de participación social resulta imprescindible comprender cómo los principales actores se insertan en la política nacional, así como las principales prácticas que realizaron en determinado momento.

Dentro de esta perspectiva trataremos de realizar en este trabajo un breve diagnóstico de la participación social en Brasil en los años de retorno a la democracia. Sin embargo, no excluiré una visión preliminar de las décadas anteriores, con la finalidad de poder comprender mucho mejor los distintos grupos y formas de participación. Después de este análisis más histórico, analizaremos los primeros años después de la dictadura, la formación política en los períodos anteriores a la Constitución Ciudadana de 1988, así como el avance neoliberal en la década de 1990. En este doble proceso de fortalecimiento de la democracia en oposición a las mínimas políticas de Estado y a la mercantilización de la sociedad, se establecieron varios grupos y prácticas políticas, las cuales pretenderemos abordar con un breve ordenamiento. Finalmente, trataremos de construir una primera aproximación a esta última década, marcada por la entrada del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), que dentro de los muchos avances y contradicciones, nos dejaron una sensación de cierta desilusión ya que si bien es cierto se estableció un poco más de diálogo durante los primeros años de gobierno no fueron capaces de lograr un real cambio.

HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL BRASIL

Brasil a lo largo de los años pasó por muchas reformas. Sin embargo, inclusive con estos cambios y alteraciones en su estructura organizativa, algunas características de los modelos antiguos continúan siendo importantes. Es así que de esta conjunción de formas actuales y vestigios de antiguos modelos se llega a establecer la formación de un Estado complejo como el que lo tenemos hoy en día, donde aspectos no superados (como el Patrimonialismo –característica de un Estado que no se define entre los límites de lo público y los límites de lo privado-) conviven con las nuevas tendencias democráticas (como el Presupuesto Participativo y los Consejos de Administración).

Dada la complejidad de los factores históricos que constituyeron el Estado brasileño, el aspecto que nos parece más interesante resaltar para poder establecer un diagnóstico de la situación de la participación social en Brasil, y de esta manera nos permita realizar una comparación con los otros países latinoamericanos, es la formación del modelo de Desarrollo Nacionalista que se estableció en 1930 con Getúlio Vargas.

Antes de 1930 el Estado brasileño fue controlado por las oligarquías locales de São Paulo y Minas Gerais, que con el sufragio restringido a una pequeña parte de la población (“voto censal” denominado así a los hombres con propiedades, es decir los ricos), establecieron un acuerdo de alternancia entre estos dos Estados que tenían el poder económico nacional, este acuerdo realizado fue conocido como la “política del café con leche”. Esta política se mantuvo hasta 1930, cuando una disputa entre las oligarquías, se formó una nueva coalición entre algunos estados brasileños. Esta nueva formación llegó a romper el acuerdo entre São Paulo y Minas Gerais, que culminó con la “revolución”, que llevó al poder al gaucho Getúlio Vargas.

El gobierno del Presidente Getúlio Vargas, iniciado después de la revolución de 1930 es considerado como un hito en la historia del Brasil. Durante este período se produjo una fuerte centralización del Estado, que pasó a intervenir en la economía y en las relaciones sociales en forma muy marcada, con la ayuda de un proceso de burocratización de la administración y el apoyo en el autoritarismo. En los quince años de la dictadura de Vargas (1930-1945), Brasil pasó de un modelo estatal federal-oligárquico, en la que los gobernadores gozaban de gran poder y autonomía, a un modelo nacionalista-de centro. (Forjaz, 1982).

Este Estado autoritario y centralista establecido por Vargas, se dedicó firmemente al control de la sociedad, burocratizando y captando grupos sociales, a fin de formar e implementar en el país el *corporativismo* (solidaridad social). Esta forma de Estado se basaba en la capacidad del gobierno de incorporar los conflictos sociales como si fueran asuntos estatales y por lo tanto no pertenecían solamente a la sociedad.

La consolidación de un sistema cuyo pilar de sustentación de algunos derechos a los trabajadores urbanos hacen de las políticas sociales instrumentos de control y segregación de la población. Control, porque ellos deberían mediar y regular los conflictos sociales entendiéndose como desviaciones del orden. Segregación, porque el trabajo urbano de las industrias y el de los servidores públicos apenas eran profesiones que se encontraban reguladas por el gobierno y solamente estos trabajadores eran considerados ciudadanos, mientras que todos los demás se encontraban excluidos del sistema de protección social (Maranhão y Teixeira, 2006).

Las grandes reformas sociales y económicas que se iniciaron con el Estado de Desarrollo Nacionalista se produjeron con una fuerte captación de los movimientos sociales por parte del Estado. El control del gobierno sobre la estructura sindical y la adopción de políticas salariales, como el establecimiento de los primeros salarios mínimos, fueron acompañados también por un gran fortalecimiento del Estado y su intervención en la economía, caracterizándose con lo que actualmente se denomina el Estado de Desarrollo Nacionalista.

Finalizado así el nuevo Estado, en 1945, se constituyeron nuevas organizaciones y movimientos sociales, que comenzaron a tener una mayor importancia en el escenario de la política nacional. La década del 50 y 60 se encontró marcada por una fuerte radicalización social y política, con la creación de organizaciones negras que desde las luchas contra la esclavitud ejercían presiones políticas, organizaciones feministas que luchaban por los derechos de las mujeres; y, principalmente

los movimientos de las organizaciones campesinas, como respuesta al aumento de la violencia en el campo, los reclamos por las reformas básicas y el crecimiento del movimientos sindicales a través de la creación de grupos sindicales, como la Central General de los Trabajadores (CGT) en 1962, cuyo objetivo era el de articular las acciones de los sindicatos.

A pesar del fortalecimiento de estos movimientos populares y cierta adherencia con el entonces presidente João Goulart y sus propuestas de reformas básicas, el contexto político nacional y principalmente internacional, no eran favorables para realizar un avance significativo en relación a la participación popular. En cambio, sin el apoyo del Congreso Nacional, los militares realizaron un golpe de Estado y asumieron el poder en marzo de 1964.

El establecimiento de la dictadura se produce a raíz de una fuerte represión, con el cierre de los sindicatos, incautaciones, torturas y destierros de los líderes sociales y políticos, censura de la prensa, cierre del Congreso y de los partidos políticos, la firmeza de no convocar a elecciones y tampoco llevar una vida política, la destrucción de los espacios públicos y de la ciudadanía que con tanto esfuerzo fueron construidos. Esta destrucción ciudadana y de la democracia no se produce, sin embargo, sin la resistencia y el enfrentamiento de los diferentes movimientos sociales, especialmente los movimientos estudiantiles y de los grupos que optan por la lucha armada, las guerrillas urbanas y campesinas, inspirados por los movimientos de izquierda internacionales.

Esta lucha de resistencia al régimen militar se hizo fuera de la institucionalidad y de la estructura política convencional. La década del 70 fue para Brasil, una época de profundos cambios económicos y políticos, que provocaron la aparición de nuevas y enérgicas demandas sociales. Especialmente en la segunda mitad de la década del 70, los movimientos sociales comenzaron a protagonizar un desarrollo del espacio político por medio de la politización de sus prácticas cotidianas.

En el contexto de la dictadura, con la imposibilidad de canales de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, surgieron “nuevos movimientos sociales” que unificaron las nuevas y enérgicas demandas sociales. Estas acciones abrieron nuevos “espacios” y “lugares” para la realización política dentro de la estructura social brasileña. Ante la falta de espacios formales de negociación, lo cotidiano, los domicilios, los alrededores, el género y la raza se tornaron en espacios y cuestiones públicas, lugares de acción política, constituyendo sujetos con identidades y forma de organizaciones diferentes de aquellas del sindicato y del partido. (Albuquerque, 2002).

Esta nueva forma de participación política que se produjo en la vida cotidiana de las personas, en los nuevos grupos y organizaciones pasó a dar cabida al surgimiento de nuevos y poderosos mecanismos, con capacidad de movilización y construcción de nuevas estructuras políticas y participativas, tal como lo detalla Ciconello, en un artículo publicado por la Oxfam Internacional, destacando la articulación de los movimientos sociales en el seno de la dictadura militar.

Aunque la dictadura militar tenía controlada y restringida la libertad de expresión y asociación de individuos, grupos políticos y sociales que criticasen al régimen político autoritario, existía un pequeño espacio para la movilización y el debate sobre la base de la sociedad brasileña. Este espacio fue estratégicamente identificado y utilizado por miles de organizaciones – formales e informales-, militantes, religiosos, intelectuales y movimientos sociales inspirados, principalmente, por informaciones teóricas y morales, tales como la Teología de la Liberación y el movimiento pedagógico creado por el brasileño Paulo Freire, denominado Educación Popular. Esta acción se basaba en procesos educativos realizados juntamente con los grupos populares con la finalidad de generar la independencia y la conciencia ciudadana. El objetivo era educar al pueblo para la transformación social (CICONELLO, 2008).

Durante la década del 70 surgieron grandes movimientos de Reformas Básicas, con una acentuada importancia de lo reaprendido y de la educación cívica. Sobre este contexto surgieron diversos instrumentos como la “educación popular”, basada en los trabajos de Paulo Freire, que generaron una relación más permeable entre los discursos teóricos y los sujetos populares.

Inclusive hasta las mismas organizaciones conservadoras, como la Iglesia Católica, pasaron por un proceso de reformulación. Junto con la educación popular, las iglesias pasaron a tener un papel destacado en el escenario público brasileño. El cambio en la forma de entender el desarrollo social fue crucial en este proceso, eliminando la orientación de la acción centrada en el Estado para empezar a pensar en la articulación del pueblo como sujeto de logros. La Teología de la Liberación pasó a ser el máximo exponente de la iglesia dentro de este contexto, redimensionando el trabajo de acción pastoral de la Iglesia Católica y siendo fundamental en las Bases de las Comunidades Eclesiásticas.

En este contexto los Movimientos Sindicales pasaron también por una nueva reestructuración, surgiendo un nuevo sindicalismo cotidiano de los grupos de oposición sindical, como la Sindical Opositora Metalúrgica de São Paulo y del Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo.

De esta forma, a finales del 70 y principios de los 80 aparecieron grandes movimientos de los sectores populares, rechazando las viejas jerarquías y organizaciones institucionalizadas, pasando a construir una participación ciudadana nueva. Serían estos movimientos sociales los arquitectos de una nueva esfera pública, con una nueva cultura participativa, colocando nuevos temas en la agenda pública y a la conquista de nuevos derechos y el reconocimiento como nuevos sujetos políticos, culminando de esta manera el proceso que da origen a la Constitución Ciudadana de 1988.

3 LA AGENDA DEMOCRÁTICA Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988 EN OPOSICIÓN AL AVANCE NEOLIBERAL DE LOS 90

Los movimientos sociales a fines del 70 y principios de los 80 fueron una novedad para la sociedad y para la cultura en aquel momento, puesto que mostraron la posibilidad de la “innovación radical de la democracia”. La actuación de estos movimientos pusieron en debate público la disputa por los sentidos de la ciudadanía, trayendo un nuevo concepto denominado la “estrategia política” para la democratización de la sociedad. (Paoli, 1995).

Esta nueva cultura participativa, durante los 80, hace surgir nuevos espacios de participación, en los que se unen nuevas articulaciones y mecanismos que buscan una mayor institucionalización de las reivindicaciones de la década anterior. Si los 70 fueron marcados por la fuerte presencia de los movimientos populares “de base”, en los 80 podemos observar la aparición de un proceso de articulación y materialización de estas reivindicaciones y cuestionamientos. Así en los 80 se consolida la formación de diversas organizaciones, con la finalidad de canalizar institucionalmente las luchas antes establecidas entre los ciudadanos comunes.

Dentro de estas entidades representativas de los movimientos populares podemos destacar: la formación del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980; la formación de la CUT (Central Única de los Trabajadores) en 1983 y la formación del Movimiento de los Sin Tierras (MST) en 1984. Esta apuesta de la institucionalidad se configuraba como un entendimiento de la necesidad de transformar las reivindicaciones en ley, en abrir espacios dentro de la propia estructura del Estado, que serían capaces de crear las políticas necesarias que serían observadas por los trabajadores y las demás clases oprimidas. El PT se convertía así en la posibilidad de que el pueblo llegaría a la política, de abrir ese gran espacio tan restringido de la participación para los sectores marginados. (TEIXERA, DAGNINO y SILVA, 2002).

La confrontación y el antagonismo que se había marcado profundamente en la relación entre el Estado y la sociedad civil en las décadas anteriores dieron lugar a una apuesta a la posibilidad de la acción conjunta para la profundización democrática. Esta apuesta debe ser entendida en un contexto donde el principio de participación de la sociedad se convierte en un aspecto central como característica particular de este proyecto, que subyace al propio esfuerzo de creación de espacios públicos donde el poder del Estado puede ser compartido con la sociedad. Entre los espacios efectuados durante este período se destacan los Consejos Gestores de Políticas Públicas, instituido por ley, y los Presupuestos Participativos, los cuales, a partir de la experiencia pionera de Porto Alegre, se desplegaron además en un centenar de ciudades brasileñas, la mayoría de ellas gobernadas por partidos de izquierda, principalmente por el Partido de los Trabajadores (PT) (Dagnino, 2004).

El proceso constitucional, contando con el gran movimiento de “Participación Popular en la Asamblea Constituyente” (que elaboró enmiendas populares a la Constitución logrando recoger suscripciones en todo el país), puede ser considerado como un signo de un momento de desvío hacia una nueva fase de participación social en la política brasileña. En este contexto tuvo un papel importante la aparición de varias ONGs como catalizadoras y centralizadoras de varios procesos democráticos que se configuraron en los 80, dando importancia a los proyectos y campañas de la ciudadanía, que fueron fundamentales para el proceso democrático y para la formación de la Asamblea Constituyente en los primeros años de post dictadura.

“En la lucha hacemos la ley” era el lema de muchos candidatos del ámbito democrático-popular al Congreso constituyente, revelando así su perfil de espacio de afirmación con las movilizaciones sociales en el plano de los derechos instituidos. Este movimiento también dio lugar a la formación de grandes arreglos entre los diferentes actores sociales, como los movimientos populares, ONGs, y representantes de los sectores profesionales y académicos.

La Constitución Ciudadana de 1988 se convirtió en un símbolo de la materialización de estos movimientos democráticos en Brasil, estableciendo una serie de leyes ciudadanas y la organización de sistemas nacionales de gestión participativa de las políticas sociales. A través de la posterior adopción de leyes federales específicas para cada área (Ley Orgánica de Salud, Estatuto del Niño y del Adolescente, Ley Orgánica de la Asistencia Social, Estatuto de la Ciudad, etc.), se crearon espacios de negociación y cogestión de estas políticas, a través del establecimiento de los Consejos Sectoriales respectivos. Además de los Consejos Sectoriales, es fundamental hacer hincapié la inclusión de los “Presupuestos Participativos”, que se constituyen en un proceso de consultas y debates sobre el Presupuesto público municipal.

De esta forma, la década del 90 fue un escenario de ese pasaje de la disputa en la sociedad civil para el interior del Estado, un movimiento en el que las luchas sociales pasaban a dar lugar a canales institucionalizados en el Estado. Sin embargo, a pesar de las conquistas sociales y de los grandes avances democráticos, este proceso también trajo consigo consecuencias conflictivas y contradictorias, que se intensificó más claramente en el transcurso de la década del 90. Con el avance de las prácticas democráticas y la instauración del voto directo en 1989 (como fruto de las intensas campañas de “Directas ya” desde 1984), la unidad de la oposición política que parecía caracterizarse por la movilización, fue desmoronándose lentamente en el período final de la dictadura.

Ya no había más un único “enemigo”, pero a partir de ahora lo que estaba en juego era el papel del Estado, es decir, qué tipo de desarrollo y democracia se anhelaban. (...) La transición de la década del 80 hacia la década del 90 fue el momento en que las diferentes fuerzas políticas buscaban desarrollar propuestas de un nuevo modelo de relación entre el Estado y la Sociedad, cada una de ellas afirmándose cómo debería ser la construcción democrática en Brasil. La participación adquirió diversos significados, por un lado se trataba de una fuerza que solicitaba al Estado la apuesta por la democratización de las políticas públicas, y el otro era simplemente una herramienta que legitimaba la población como “público-objetivo” de las políticas compensatorias. (Maranhão & Teixeira, 2006).

De esta forma, durante los 90 en Brasil, se produjo un doble proceso, marcado por dos polarizaciones distintas de transformación de la sociedad y del Estado. Además de las transformaciones llevadas a cabo por la expansión de la democracia y de la formación de nuevos autores y espacios de participación social durante el final de la dictadura, se produjo también el avance de las políticas neoliberales, que en forma “globalizada” se expandió por toda Latinoamérica. Este doble movimiento en el Estado y en la sociedad se convirtió en unas de las grandes peculiaridades de la democracia brasileña, en contraposición a la tendencia internacional del neoliberalismo, el país pasaba por una etapa única de fortalecimiento desde sus bases democráticas y de sus actores y espacios participativos.

Con la elección de Collor en 1989 y como parte de la estrategia del Estado para la implementación del “ajuste” neoliberal, y ante la emergencia de un proyecto de Estado mínimo que se desliga progresivamente de su papel garantizador de los derechos, a través de la disminución de sus responsabilidades sociales y su transferencia para la sociedad civil. El movimiento de los gobiernos neoliberales de desengancharse de las cargas sociales generaba una transferencia de responsabilidades a las instancias locales, al mercado y a la sociedad.

Este es un tipo de Reforma de Estado fundado en concepciones y acciones que no favorecían el fortalecimiento de la ciudadanía, pues hacían que los derechos retornaran a favor de la caridad, que no produzcan políticas universales, sino políticas compensatorias, verdaderas “canastas básicas” de salud, educación, asistencia social, etc., para los más pobres, todo estaba siendo totalmente privatizado. De esta forma, emerge un significado neoliberal de la ciudadanía, que entiende como la inclusión de las personas y al conjunto de consumidores, se les estaba desalojando de su significado instituyente. En oposición a los procesos de democratización y de ciudadanía, en la década del 90 se produjo una importante eliminación de los derechos, principalmente los derechos laborales, una deslegitimación de las formas de organización y participación social, siendo acusadas de “corporativas”, “representantes del atraso” y un ausente de los consejos, de las cámaras sectoriales y de otros tipos de canales de gestión participativo que fueron construidos con una fuerte participación democrática de la sociedad. (Albuquerque, 2002).

Tal como lo presenta la profesora Dagnino (ver Dagnino, 2004), en la década del 90 se produce una disputa de la idea de “participación” en la coyuntura política y social. La idea de la participación social pasó por un profundo proceso de redefinición, habiéndose convertido de una idea de la ciudadanía y de reivindicación a una idea de “participación solidaria”. Esta idea estaría vinculada a la idea de responsabilidad social de los individuos y de las empresas, con el sentido de participación social despolitizándose de su sentido original.

Continuando con la profesora Dagnino, señala que este cambio cultural provocado por el avance neoliberal, inclusive en oposición a los proyectos de democratización de la década del 80, este fortalecimiento de una sociedad activa y decidida se utilizaría de una forma perversa. Para el fortalecimiento de la participación social y de los procesos de democratización, en la década del 90 se transformarían estos ideales en un sentido solidario, con amplio vínculo empresarial y de marketing, lo que daría soporte para la disminución de las tareas y deberes del Estado y también del sector público.

De esta forma, en lugar de una participación reivindicativa y contestadora, se forma una red vinculada al Estado y a las grandes empresas para la promoción de las políticas sociales. Durante la década del 90 surgió en proporciones exponenciales un nuevo tipo de Organizaciones No Gubernamentales, pasando de 107.332 ONGs en el año 1996 a 338.162 en el año 2005 (datos del censo de IBGE), que a diferencia de las organizaciones involucradas en el proceso de redemocratización en la década del 80, éstas pierden el carácter político y reivindicativo. Varias funciones sociales que antes pertenecieron al Estado fueron transferidas a éstas ONGs las cuales se encontraban ligadas a grandes empresas o al mismo gobierno, que ahora pasaban a intervenir socialmente, pero sin un vínculo social básico y con una total despolitización de su inserción participativa.

Allí la perversidad y el dilema, establecieron una tensión que hoy atraviesa la dinámica del avance democrático en Brasil. Por un lado, la creación de los espacios públicos representa un saldo positivo de las décadas de lucha por la democratización, expresada sobre todo – mas no únicamente – en la Constitución de 1988, que tuvo un papel decisivo en la implementación de estos espacios de participación de la sociedad civil en la tarea de la sociedad. Por otro lado, el proceso de contracción del Estado y de la progresiva transferencia de sus responsabilidades sociales hacia la sociedad civil, que era una característica en los últimos años, estaban otorgando una dimensión perversa a estas jóvenes experiencias. Esta perversidad se expresa claramente en las comparaciones de los movimientos sociales, de representantes de la sociedad civil en los Consejos Gestores, de miembros de los Organismos No Gubernamentales (ONGs) participando en sociedad con el Estado y con otras personas que de alguna manera u otra vivieron las experiencias de estos espacios o que participaron en su creación, apostando en el potencial democratizante que ellos tenían. Ellos percibían a esa coincidencia perversa como un dilema que cuestionaba su propio papel político: “¿Qué estamos haciendo aquí?”, “¿Qué proyecto estamos fortaleciendo?”. (Dagnino, 2004).

4 ACTORES SOCIALES Y PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS

En la década del 90 y en los primeros años de la década del 2000 se consolidaron como la instalación y la complejidad de la democracia brasileña. Durante estos años se consolidaron un gran número de actores y prácticas sociales institucionalizadas, tanto dentro de los aparatos del Estado como en la sociedad civil, creando numerosos vínculos, canales de diálogo y de participación. Con el objetivo de tratar de realizar un ordenamiento sobre este período de mayor complejidad de la democracia brasileña, en esta sección consideraremos algunos de los principales autores y prácticas de la participación social. De alguna forma será un ordenamiento exhaustivo y que dará cuenta de todos los elementos, siendo la intención brindar una pequeña aproximación a estas prácticas y sujetos sociales.

Consejos Gestores

Es considerada como una de las formas de participación y control social más arraigada en la reivindicación de los movimientos sociales, especialmente los Consejos Gestores de las políticas de salud, del niño y adolescente, asistencia social, soberanía

alimentaria, políticas de vivienda, derechos de la mujer, los portadores de deficiencia (PPD) (discapacitados) y las personas de la tercera edad, además de otros temas importantes dentro de las peculiaridades de las diferentes regiones.

Según Albuquerque (2002), el enraizamiento de los consejos en las luchas populares y democráticas les da una calidad especial como una de las formas de participación más permanentes, que resistieron los cambios y los diferentes grados de apertura de los gobiernos y la participación social. Existieron consejos sólidos y democráticos a partir de las iniciativas sociales, ellos persistieron en su actividad, inclusive sin el apoyo significativo de los gobiernos, consiguiendo presionar a gobiernos contra actitudes privatistas.

Sin embargo, la dependencia de una respuesta gubernamental es importante para la obtención de espacios de negociación y cogestión, para no correr el peligro de que se conviertan en simples espacios de lucha social reivindicativa como los demás movimientos sociales existentes. A pesar de su importancia, quedaron muy dependientes de la buena voluntad de los gobiernos, que por la propia irregularidad de la información y de los recursos, puso un poder muy fuerte para despojar estos espacios.

Existen hoy en Brasil, unos cinco mil municipios, siendo más consejeros que concejales, proporcionando una increíble dimensión de esta forma de participación, que se ha tornado mucho más accesible a los movimientos sociales que las formas tradicionales vinculadas a las representaciones parlamentarias.

Presupuestos Participativos

Los Presupuestos Participativos, desde que se sometieron realmente como parte sustancial del presupuesto a la deliberación pública, son instrumentos con gran potencial de democratización del poder y de la inversión de prioridades, garantizando que la agenda y los recursos públicos se destinen realmente a los intereses públicos. Según Albuquerque (2002), estos espacios de cogestión poseen una mayor eficacia en la garantía de la inversión de prioridad, dada su mayor facilidad de acceso directamente a las cuestiones relacionadas con el presupuesto y sus aplicaciones.

Los Presupuestos Participativos, en su mayoría han sido promovidos por el ejecutivo del municipio, son procesos que tienden a provocar en estos gobiernos un proceso de modernización y democratización de la maquinaria administrativa, rompiendo la tradicional rigidez en la sectorización de las secretarías.

Otro aspecto positivo de esta forma de cogestión es su capacidad de actuar restringiendo las prácticas 'clientelistas' de muchos concejales y políticos locales, que colocaron cierta tradición en "negociar" las enmiendas y propuestas de presupuesto de acuerdo a sus "intereses" electorales. De esta forma el presupuesto participativo, se coloca como un obstáculo para la ejecución de estas prácticas, funcionando como un elemento de fiscalización y de actuación directa en la política municipal.

Sin embargo, así como los consejos sectoriales, tienen cierta dependencia de compromiso de los gobiernos específicos con este mecanismo de participación de la sociedad en la gestión de la política pública. En algunos gobiernos, esta práctica no tuvo "marketing" ni "propaganda democrática", valiéndose de otros gobiernos más democráticos que utilizaron esta herramienta para crear un poderoso mecanismo de relación con la comunidad y de participación social.

Fóruns

Otro tipo de práctica participativa que se había multiplicado en Brasil eran los Fóruns, pero éstos no se limitaron solamente a la relación entre el Estado y la sociedad, ya que tuvieron un papel importante de fortalecimiento en el desarrollo autónomo y la capacidad de intervención de estos nuevos actores, que muchas veces se consolidan en grandes redes.

Estas articulaciones reunían una gran diversidad de entes, generalmente sindicatos, movimientos sociales, organizaciones populares, ONGs, organismos profesionales, incluyendo muchas veces universidades, técnicos y órganos públicos. Se configuraban principalmente, como iniciativas de la sociedad civil que se caracterizaban por la diversidad de organizaciones, por una estructura leve, dinámica, descentralizada y poco formal. A diferencia de los Consejos, no tenían un diálogo instituido con el Estado sino que más bien invitaban a sus representantes para recibir y encaminar las

reivindicaciones sociales, lo que les da gran independencia. Sin embargo, este distanciamiento también lleva consigo a una pérdida de poder de negociación en relación a los gobiernos.

Esta mayor informalidad de la estructura tiene como precio una mayor dispersión de los actores, en vista que cada organización queda muy absorbida por sus propias prioridades de trabajo. De esta forma, estas organizaciones quedaban muchas veces rehenes de que alguien priorice este espacio como una interacción y provoque la participación de los demás actores. La heterogeneidad y la desigualdad de conocimientos y de acceso al poder también son límites importantes a ser superados. Así la capacitación técnica y política aparece como un desafío a ser enfrentado con la finalidad de mejorar la capacidad de argumentación y de diálogo en la negociación con las entidades del Estado y en la propia construcción de alianzas. (Albuquerque, 2002).

Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra – MST

El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) se caracterizó, en la última década, como uno de los principales movimientos sociales brasileños. Durante toda la década del 90 y principios del 2000 tuvo un papel fundamental en el debate y en la articulación de los temas no solo de la reforma agraria, sino también de la propia noción de desarrollo y de articulación del Estado con la sociedad. Con acciones directas a través de ocupaciones, campañas y marchas, trataron de forma consistente un proyecto de desarrollo popular para el país.

La lucha por la reforma agraria fue pensada y elaborada como una estrategia para la implementación de un proyecto de desarrollo para el país, apoyándose en las bases populares, en el que todos estos sectores sociales participan. (Maranhão & Teixeira, 2006).

Central Única de los Trabajadores – CUT

La creación de la CUT, en 1983, contaba con trabajadores que formaban parte de los movimientos populares. Esto explica que, la CUT a lo largo de su historia, tenía aliados para la defensa de los derechos de cada una de las categorías de trabajadores para luchar en forma conjunta sobre los derechos de la ciudadanía. Los diversos sindicatos afiliados a la CUT se constituyeron en actores importantes de la sociedad civil en el campo popular, ayudando a construir y a conquistar espacios públicos de gestión de la política pública: los consejos y fóruns en las áreas de salud, educación, medio ambiente, niños y adolescentes, entre otros. Desde entonces, numerosos dirigentes de los sindicatos de las bases han ocupado tales espacios, en las diversas regiones del país, desarrollando así más de un campo de disputa por la hegemonía en la sociedad. (Maranhão & Teixeira, 2006).

Pastoral de los Niños

La Pastoral de los Niños es una acción coordinada principalmente por la Iglesia Católica, contando con la participación de otras iglesias y se destacaron por el gran impacto en la reducción de la mortalidad infantil en Brasil. Se destacó además por el gran número de voluntarios movilizados y articulados en todo el país y por la sencillez de los métodos que utilizaron que consistió en el seguimiento periódico de los niños en las regiones de extrema pobreza.

Aunque la pastoral no participó formalmente en los programas de gobierno, ni se colocó explícitamente como una propuesta de la política pública, es evidente que el impacto causó un paradigma en la política de combate a la mortalidad infantil y a la desnutrición. Es evidente que las acciones asistencialistas en diversas oportunidades quedaron limitadas en varias regiones, muchas de ellas dependientes de la iglesia católica y de su jerarquía. En estos casos se mostró una acción con poca capacidad de enfrentamiento de conflictos con el poder público y con la propia iglesia. Se podría decir de forma general que es una acción que preferiría tener pocas relaciones de enfrentamiento con un mundo más explícitamente político. (Albuquerque, 2002).

Acción Ciudadana

Acción Ciudadana contra el Hambre y por la Vida, la “Campaña contra el hambre”, fue desencadenada por el pionero Herbert de Souza, el Betito. Esto representó una nueva forma de acción participativa que llegó a movilizar cerca de

tres millones de personas, organizadas en comités que asumieron acciones voluntarias para el recojo y distribución de alimentos, cocinas y comedores populares, registro y orientación a los desempleados, capacitación laboral, constitución de micro empresas, entre otras formas de acción, que enfatizaron fuertemente el voluntariado y la construcción de vínculos ciudadanos interclasistas.

Es importante también resaltar el alto impacto de esta acción sobre las políticas públicas para combatir el hambre y la pobreza. La Acción de la Ciudadanía tuvo gran impacto en la ampliación de una cultura democrática, en la medida en que se colocó el hambre dentro de la agenda pública, y también cuando la sociedad comenzó a dejar de verla como una cuestión reservada exclusivamente al mundo privado de la caridad y de la filantropía, construyendo además vínculos de responsabilidad ciudadana; haciendo del hambre un objetivo de política pública y construyendo el concepto de seguridad alimentaria como un derecho de todos y deber del Estado. (Albuquerque, 2002).

5 UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL ACTUAL: EL GOBIERNO DEL PT

La elección del Presidente Lula en el 2003 trajo una gran esperanza para los principales movimientos y representantes sociales, justamente porque el PT (Partido de los Trabajadores) y el propio Lula participaron directamente en el proceso de democratización de la sociedad brasileña en la década del 80. La elección de un líder sindical para la Presidencia de la República, proveniente de una categoría social originariamente excluida de cualquier concepto de ciudadanía, habiendo emigrado de una región “miserable” para la capital económica del país, que es São Paulo, fue un hito histórico en nuestro país ya que tuvo una repercusión internacional. Esto de por sí, pudo explicar las expectativas que se crearon en torno al gobierno del PT.

El gobierno de Lula fue electo por un movimiento construido por décadas para cambiar la forma de hacer política en Brasil. Uno de los elementos esenciales de este cambio fue la participación popular. Esta participación como elemento fundamental en la transformación social, cultural, económica y política. Analizar su gobierno es una situación compleja, especialmente cuando se piensa en esta evaluación desde una perspectiva de la participación. Sin duda existieron avances, pero las expectativas fueron tan grandes que quedó una sensación de que no fue mucho lo que se logró. La mayor apertura inicial no dio lugar para una incorporación formal de los movimientos sociales. Asimismo el aumento de Consejos y Fóruns comenzaron a dar una impresión de mera formalidad. Sin embargo, como nuestro objetivo en este trabajo es el diagnóstico histórico de la participación social en Brasil, no podemos dejar de considerar los avances, precisamente para poder indicar y comprender cuáles son las dificultades y posibles caminos para continuar el progreso en dirección de una democracia ciudadana.

Una de las primeras medidas tomadas por la esfera pública federal con la finalidad de fortalecer la ampliación de la participación social fue ampliar las atribuciones institucionales de la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR) en el 2003. Hasta el 2002, este órgano tenía sólo la atribución de relacionarse únicamente con los poderes legalmente instituidos – ejecutivo federal, legislativo, judicial y demás entidades de la federación, en el 2003 este órgano ganó la atribución de “relaciones y articulaciones con las entidades de la sociedad civil y la creación e implementación de instrumentos de consulta y participación popular de interés del poder ejecutivo” (Ley n.º 10.683, de mayo de 2003, con modificatorias por la Ley n.º 11.129, de 30 de junio de 2005, y por la medida provisional (MP) n.º 259, de 21 de julio de 2005.)

El principal avance en la ampliación de la participación lograda por la Secretaría General de la Presidencia de la República fue el reconocimiento y el diálogo con los movimientos y representantes sociales históricamente marginados que muchas veces fueron hasta criminalizados.

Él [Lula] fue el primer presidente en visitar la Asamblea de la CNBB en Itaci, el Congreso de la CUT en São Paulo, la marcha del Fórum Nacional de la Reforma Agraria en Brasilia. También fue el primero en recibir a la Asociación

Brasileña de las ONGs (ABONG), recibió la dirección de la Unión de los Estudiantes (UNE), que desde diez años atrás no había sido invitado para su conducción. Otros gobiernos llegaron a criminalizar movimientos como por ejemplo al Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST). El nuestro [gobierno de Lula], contrariamente, mantuvo con ellos un diálogo franco y respetuoso (Dulci, 2003-2004).

Otro aspecto que mejoró con el gobierno de Ignacio Lula da Silva fue en lo concerniente a la participación social sobre todo el mayor respeto y colaboración en los Consejos y Conferencias. Hubo un cambio de actitud por parte del gobierno en relación a los anteriores, en el sentido de reconocer estos espacios de participación. En las conferencias realizadas por los gobiernos anteriores, quien organizaba y ordenaba todo era la sociedad civil. El gobierno participaba, como si fuera un espectador, sin ningún compromiso de colaboración. Con Lula, estos espacios quedaron registrados con calidad y participación gubernamental muy diferente a lo acostumbrado. Lo positivo de esto fue que las conferencias se convirtieron en espacios de disputas políticas.

Sin embargo, a pesar de estos puntos positivos, el sentimiento general en cuanto al gobierno de Lula fue desilusionante. Si por un lado no se pudo responder a ese mayor espacio de diálogo que los movimientos sociales obtuvieron, ese espacio fue abierto para todos los tipos de movimientos, inclusive movimientos conservadores y vinculados con los sectores históricamente responsables para la promoción de la desigualdad brasileña. Este gobierno trajo para sí todas las contradicciones presentes en la sociedad brasileña, por ejemplo, en su diseño político/institucional, donde convive un ministerio que cuida los intereses del agro negocio, otro la reforma agraria y otro la agricultura familiar. Lula trajo para sí sectores que nunca tuvieron ningún tipo de compromiso con la participación o que si la tenían era únicamente como instrumento para llegar al poder y no como una fuerza política capaz de provocar transformaciones sociales y políticas. Por eso, después de su doble mandato y de la elección de la Presidente Dilma como su sucesora la sensación que queda es de un fracaso en el avance de la participación social durante el gobierno del PT, tal como lo ha demostrado el discurso de Moroni, de la Asociación Brasileña de las Organizaciones no Gubernamentales (ABONG).

Hay en el gobierno de Lula un desprecio total a la autonomía de la sociedad civil, por cuanto en todos los espacios creados quien determina la representación de la sociedad es el Estado. La única excepción fue el consejo de las ciudades, esto por causa de la fuerza del movimiento urbano y por la dirección del ministerio de las ciudades. En realidad lo que hubo en el gobierno de Lula fue una multiplicación de los espacios de diálogo, sin tener ninguna política de gobierno, ni se habló del Estado, del fortalecimiento del sistema descentralizado y participativo ni mucho menos de la ampliación de los procesos democráticos. La participación quedó reducida a la estrategia de la gobernabilidad y un hacer de cuenta, y nunca como un elemento esencial en las transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas. (Moroni, 2006).

CONCLUSIONES

En este trabajo tratamos de realizar un breve ordenamiento de la participación social en Brasil. Este diagnóstico realizado no tenía como objetivo un ordenamiento profundo y exhaustivo, por el contrario, el principal mérito del estudio realizado es la intención de construir un retrato de los principales debates y asuntos relacionados con la participación social en la democracia brasileña en las últimas décadas. De esta manera buscamos realizar una breve reseña histórica de los principales procesos, prácticas y representantes involucrados.

La opción por la historia del proceso democrático como eje articulador de este estudio, no fue accidental. Al establecer la evolución del proceso de participación en Brasil, nuestra intención fue mostrar tanto la participación como un ejercicio de poder popular y social, en cuanto a sus diferentes formas de manifestación. Desde los primeros movimientos de protesta contra el Estado, así como las formas sindicales vinculadas al gobierno durante el período del Estado Nacionalista, como las valientes luchas en la clandestinidad contra un régimen dictatorial y las variadas manifestaciones de Reformas Básicas, hasta llegar a las últimas décadas, con una mayor intención de crear vínculos y canales de articulación con el Estado, para tratar de establecer nuevas formas de gestión participativa.

Sin embargo, a pesar de esta aparente evolución, la sensación con relación a la participación social dentro del gobierno del Partido de los Trabajadores es más de desilusión que de mejoras significativas, a pesar de que éstas se produjeron en cierta medida. Las políticas neoliberales en la década del 90 y las políticas actuales de mayor aproximación con los movimientos sociales crearon un momento político en que muchos representantes históricamente importantes acabaron siendo incorporados en la propia estructura estatal. Pero esta nueva conexión creada entre el Estado y la sociedad civil, en vez de consolidar de forma significativa los movimientos sociales, acabaron muchas veces, atados de manos, impidiendo que se ejerzan acciones con mayor grado de crítica y exigencia.

Cuando nos detenemos a pensar y diagnosticar el actual proceso de Participación Social en Brasil se percibe la encrucijada de que nos encontramos en la democracia actual, teniendo la sensación de una ciudadanía acorralada. (Grzybowski, 2004). Si por un lado se convirtió en imprescindible para la sociedad civil una mayor aproximación con el Estado y el establecimiento de varios espacios de cogestión y coparticipación, por otro lado gran parte de los movimientos tradicionales se encontraban acorralados y sin las herramientas políticas de reivindicación del pasado. No es coincidencia, que en el 2013, surgieran muchas y variadas formas de reivindicación social, que con un importante rol social, llevando a la movilización de millares de personas en muchas ciudades de todo el país, además de la aparición de nuevos grupos y nuevos representantes. Parece que esta encrucijada democrática, en vez de apaciguar los ánimos, comenzó a provocar nuevos movimientos radicales dentro de la sociedad actual.

Por eso una vez más surge la necesidad y el reto de replantear la situación del Estado, su papel y reformas como pauta central de la discusión de la participación popular en Brasil. A pesar de la aproximación de más de una Elección Federal, no se encuentra en agenda los asuntos relacionados a las profundas reformas de la sociedad brasileña, como la reforma del Estado. Esta es una cuestión central, que se debe debatir amplia y profundamente. No hay manera de pensar y reflexionar sobre la participación popular en proximidad con el Estado, si este no fuera un espacio realmente público, implicando ello el reparto del poder en cuanto a su apropiación. Por eso al discutir y analizar la participación social es importante discutir la función del Estado actual y así repensar qué Estado queremos, y en última instancia, qué sociedad deseamos.

REFERENCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A.

2002 "Participación social en Brasil hoy." São Paulo: Editora Instituto Pólis, 2002. (Pólis Papers)

AYRES BRITO, Carlos.

1992 "Distinción entre Control Social del Poder y Participación Popular". In: Revista de Derecho Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114-122, jul./set., 1992.

CICONELLO, A.

2008 "La participación social como proceso de consolidación de la democracia en Brasil." *From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world.* Oxfam International, Jun. 2008.

DAGNINO, Evelina

2004 "Sociedad Civil, participación y ciudadanía: ¿de que estamos hablando?" 2004. Disponible en: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/livros/Venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>.

DULCI, L.

2004 "Revista Teoría y Debate, Fundación Abramo, año 17, n. 56, dez. 2003/jan. 2004. Entrevista concedida a Ricardo Azevedo.

FORJAZ, Maria Cecília S.

1982 "Tenentismo y Fuerzas Armadas en la Revolución del 30". Rio de Janeiro, Universidad Forense.

FRANZESE, Cibele.

2006 "Cambios recientes en el Estado brasileño: la reforma del modelo de desarrollo nacionalista – entre la garantía de derechos y la apertura del mercado." In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) *Participación popular en políticas públicas: espacio de construcción de la democracia brasileña.* – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

GRZYBOWSKI, Candido.

2004 "Ciudadanía a corralada". In: Democracia Viva (Rio de Janeiro), N.o 23, setiembre de 2004.

MARANHÃO, Tatiana de A.; TEIXERA, Ana Claudia C.

2006 "Participación en Brasil: dilemas y desafíos contemporáneos". In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) *Participación popular en políticas públicas: espacio de construcción de la democracia brasileña.* – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

MORONI, A. J.

2006 "¿Participamos, y luego qué?" Observatorio de la Ciudadanía: texto para el debate, nov. 2005. Disponible en: http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf.

PAOLI, Maria Célia.

1995 "Movimientos Sociales en busca de un nuevo estatuto político?" In: HELLMANN, Michaela (org). *Movimientos Sociales.* São Paulo: Marco Cero, 1995.

TEIXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina; SILVA, Carla Almeida.

2002 "La constitución de la sociedad civil en Brasil". In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil, México.* Unicamp / Fondo de Cultura Económica, 2002.

1 EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

La participación es una forma de intervención social mediante la cual cada individuo se reconoce como actor frente a una situación determinada lo que permite que se manifieste mediante sus intereses o expectativas específicas, las cuales se pueden materializar por medio de actuaciones colectivas.

Estas actuaciones colectivas se concretan en virtud del papel que tiene la ciudadanía frente a la solución de problemas tanto en la esfera pública como privada a través de los mecanismos de participación existentes y los derechos reconocidos por la ley, de tal forma que es de vital importancia la existencia de una coordinación armónica entre las entidades públicas, la sociedad civil, el sector productivo, las Organizaciones No Gubernamentales, las comunidades y la academia.

Es importante tener en cuenta que la participación es una acción dinámica que está directamente relacionada con el nivel de información al cual se tiene acceso, dado que este puede delimitar o ampliar el campo de acción del individuo, es por esto que es muy importante analizar cómo se ha desarrollado el derecho a la información en Colombia y como su desarrollo a orientado el derecho a la participación en materia ambiental bien sea limitándolo o ampliando el marco de acción de todos los actores que participan en su aplicación, lo cuales demostrara en virtud del análisis a realizar.

106 El presente estudio fue elaborado por Vanessa Torres (AAS). Su título es "Participación Ciudadana: Diagnóstico de situación en Colombia", Bogotá, diciembre de 2013.

CONTEXTO INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Es importante establecer que a nivel internacional la protección dada al acceso a la información y la participación de la sociedad civil se ha desarrollado de manera conjunta, razón por la cual las normas que desarrollan ambos derechos los garantizan de forma integral, de tal forma que el derecho de acceso a la información ambiental y el derecho a la participación han sido temas reiteradamente analizados en diferentes espacios internacionales.

Estos espacios internacionales son en primer lugar la Carta mundial de la Naturaleza, la cual fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 35/7 de 1980, en ella esta organización reconoce la importancia de promover el desarrollo de la cooperación a nivel global en torno a la salvaguarda del equilibrio y la calidad de la naturaleza; concretamente en el tema del derecho a la participación establece que debe existir una vinculación directa de la sociedad civil frente al contenido del documento dado que se reconoce una participación en la vida política de toda la comunidad frente a los objetivos propuestos dado que son de interés general, de tal forma que “Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones en torno al medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización”¹⁰⁷.

Los mecanismos más importantes en materia ambiental son la Convención Americana sobre Derechos humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos humanos de 1969 celebrada en San José de Costa Rica; las Cumbres Mundiales del Medio Ambiente como es el caso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en de Rio de Janeiro en 1992; la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000; las Cumbres de la Sociedad de la Información, la primera celebrada en Ginebra en el año 2003 y la segunda celebrada en Túnez en el año 2005.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica o Pacto de San José fue ratificado por Colombia razón por la cual se entiende incluida en el bloque de constitucionalidad, tal como lo garantiza el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991¹⁰⁸, siendo materializado su contenido en el artículo 13 de la Carta Política en el que se reconoce en derecho a la libertad de pensamiento y expresión como un derecho fundamental: *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”*

En el año 1992 se celebró en Río de Janeiro la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y Desarrollo, en esta Conferencia se plantea el Principio 10, el cual determina la importancia de la participación activa de la ciudadanía en cuestiones ambientales siendo necesario el desarrollo de un adecuado acceso a la información para garantizar una oportunidad de participación efectiva y dinámica frente a los procesos de toma de decisiones que afectan directamente a la sociedad civil¹⁰⁹, de tal forma que por medio de este principio se plantea que para que exista un proceso armónico del desarrollo de la información ambiental se requiere la participación activa de la ciudadanía.

107 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1982. Carta Mundial de la Naturaleza.

108 Artículo 93 Constitución Política de Colombia: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

109 Declaración de Rio de Janeiro de 1992, Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La implementación material del Principio 10 tiene un efecto directo sobre los principios contenidos en la Declaración de Río como es el caso del principio de participación de la ciudadanía en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, dado que el derecho a la participación sustentable se garantiza con el acceso previo a la información ambiental.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002 se realizó la evaluación de la implementación de los acuerdos realizados en la Conferencia de Río previamente mencionada, de tal forma que en cuanto al tema del derecho al acceso a la información si bien no habla específicamente del tema, si plantea la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para lograr el desarrollo sostenible de los estados, es decir, se debe garantizar el cumplimiento material de los principios previamente establecidos en Río.

El Plan de Implementación de la Cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible señala en el párrafo 128 que *“de garantizarse a toda la Nación el acceso a la información ambiental y acerca de las actuaciones judiciales y administrativas en asuntos del medio ambiente, así como la participación del público en la adopción de decisiones, de manera que se impulse la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río”*¹¹⁰.

Así mismo, hay tres instrumentos internacionales que son base fundamental para la búsqueda del desarrollo de tecnologías para garantizar el derecho de acceso a la información de forma material, como es el caso de la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000 en la cual se desarrollaron los Objetivos del Milenio, los cuales son ocho metas en torno al desarrollo global armónico con la meta específica de cumplimiento para el año 2015, se destacan los objetivos 7 y 8, el primero busca garantizar el sustento del medio ambiente el cual va directamente conectado con el objetivo 8 dado que en este se busca fomentar la asociación mundial en búsqueda del desarrollo base fundamental para el cumplimiento de los otros objetivos para lo cual se busca *“dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones”*¹¹¹.

También impulsan el desarrollo de tecnologías en torno al derecho a la información las Cumbres de la Sociedad de la Información, la primera celebrada en Ginebra en el año 2003 en la cual en la Declaración de sus Principios se establece el deseo de construir una sociedad de la información fundamentada en la persona, siendo integradora y buscando su desarrollo, siendo entonces garante de las comunidades frente al derecho a la información, adquiriendo el desafío de potencializar la tecnología a favor de la información y la comunicación para promover los objetivos de la Declaración del Milenio *“, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre, instaurar la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar asociaciones mundiales para el desarrollo que permitan forjar un mundo más pacífico, justo y próspero”*¹¹².

En esta Cumbre se materializa la relación indivisible que existe entre el derecho a la participación ciudadana y el derecho al acceso a la información, dado que adicional a que reconoce la importancia del desarrollo de la conectividad en materia tecnológica como el mecanismo indispensable para la creación de la Sociedad de la Información¹¹³ se reconoce la participación como un derecho fundamental que debe ser garantizado para fomentar la creación de una información con contenido armónico y en constante transformación por medio del acceso sin ningún tipo de limitaciones a todos los datos y contenidos que sean de vital importancia para la sociedad civil dado que *“es posible promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo si se eliminan los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas, y si se facilita el acceso a la información que está en el dominio público”*¹¹⁴.

110 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 24

111 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2000. Cumbre del Milenio, 8 de Septiembre de 2000. New York. Objetivo 8.

112 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2004. Documento WSIS-03/GENEVA/4-S. 12 de mayo de 2004. Declaración de Principios Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra, Suiza. p. 2

113 Frente a la forma en que debería establecerse la infraestructura en torno a la información se plantea en el documento que contiene los principios de la Declaración de Principios Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información que *“Una infraestructura de red y aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que estén bien desarrolladas, adaptadas a las condiciones regionales, nacionales y locales, fácilmente accesibles y asequibles y que, de ser posible, utilicen en mayor medida la banda ancha y otras tecnologías innovadoras, puede acelerar el progreso económico y social de los países, así como el bienestar de todas las personas, comunidades y pueblos.*

Se deberían desarrollar y aplicar políticas que creen un clima favorable para la estabilidad, previsibilidad y competencia leal a todos los niveles, de tal forma que se atraiga más inversión privada para el desarrollo de infraestructura de TIC, y que al mismo tiempo permita atender al cumplimiento de las obligaciones del servicio universal en regiones en que las condiciones tradicionales del mercado no funcionan correctamente. En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información”.

La segunda Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información celebrada en Túnez en el año 2005 se encarga de reiterar la información contenida en la primera Cumbre tanto en el documento que contiene los principios de Ginebra como en el plan de acción anteriormente mencionados, básicamente en esta se insiste en la importancia de desarrollar mecanismos para el fomento del desarrollo técnico de la información, al igual que las garantías necesarias para una participación activa, visible y efectiva por parte de la sociedad civil.

3 DERECHO A LA INFORMACIÓN

3.1. CONCEPTO

El derecho a la información está definido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19 el cual plantea que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye los derechos de no ser molestado a causa de sus opiniones, investigar y recibir informaciones y opiniones, difundir opiniones e información sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión, de tal forma que el derecho a la información abarca la posibilidad de la ciudadanía de acceder y conocer libremente documentos y datos que se consideren relevantes.

En Colombia el derecho a la información está consagrado en la Constitución Política de 1991 en sus artículos 15, 20 y 23, en primer lugar el artículo 15 se refiere concretamente al derecho que tienen los ciudadanos tanto a la intimidad personal como a conocer, actualizar y rectificar la información que se tenga sobre ellos en las entidades bancarias, entidades públicas y privadas¹¹⁵, el artículo 20 garantiza a los ciudadanos su libertad frente a la expresión o difusión de su pensamiento, opinión e información al igual que garantiza el derecho que tienen estos de recibir información veraz e imparcial¹¹⁶ y el artículo 23 se refiere al derecho de todos los ciudadanos de solicitar mediante peticiones respetuosas la información que consideren necesaria a las autoridades correspondientes¹¹⁷.

De tal forma que el derecho al acceso a la información en Colombia se regula desde todas las órbitas, dado que en un derecho que sirve para conocer en general la actividad y las acciones emprendidas por la administración pública, para mantenerse enterado de la situación actual de procedimientos relacionados con la recepción de noticias, avisos, explicaciones y aclaraciones al igual que para conocer por qué la administración no acoge una solicitud¹¹⁸.

A nivel internacional el derecho a la información está regulado por ocho principios rectores los cuales son: Universalidad, Oportunidad, Confiabilidad, Veracidad, Objetividad, Actualización, Gratuidad.

El principio de universalidad garantiza que la información pueda estar al alcance de todas las personas sin que exista ninguna forma de exclusión; el principio de oportunidad garantiza que la información solicitada se suministre en el menor tiempo posible y en el momento requerido, de tal forma que de acuerdo con la información solicitada es necesario establecer términos para responder y así lograr una respuesta oportuna; el principio de confiabilidad establece la necesidad que el contenido requerido por los ciudadanos provenga de fuentes reconocidas y viables de tal forma que se acceda a datos concretos obtenidos de procedimientos objetivos; el principio de veracidad asegura que la información se fundamente en la realidad de los hechos y se muestre de forma clara; el principio de objetividad establece que la

115 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Artículo 15: Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

116 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Artículo 20: Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

117 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Artículo 23: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

118 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 15

información mostrada se dé a conocer con base en los hechos en que se fundamenta sin alterarlos por medio de su contenido; el principio de actualización garantiza que la información este en constante actualización de tal forma que sea útil para la ciudadanía al momento de requerirla¹¹⁹.

3.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN COLOMBIA: EN MATERIA AMBIENTAL

En el año 2006 el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible estableció los principios que impulsan el proceso de acceso a la información en materia ambiental en Colombia; estos principios son: Recurso estratégico, La función social de la información ambiental, la información ambiental es patrimonio de la Nación a través de sus instituciones, administración de la información ambiental, calidad de la información ambiental, racionalidad de las inversiones, rigor subsidiario.

- **“Recurso estratégico.** La información ambiental es un recurso estratégico para el desarrollo de la Nación, y su gestión seguirá las directrices dictadas por este conjunto de lineamientos de política y por la política ambiental colombiana.
- **La función social de la información ambiental.** La información ambiental debe cumplir una función social, por lo tanto, debe estar disponible para quien la requiera en las condiciones técnicas para su uso, análisis e interpretación. Así, todas las personas tienen derecho a consultar la información ambiental de las entidades productoras y a que se les expida copia de la misma en caso de no existir mejores mecanismos, siempre que dicha información no tenga carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley.
- **La información ambiental es patrimonio de la Nación a través de sus instituciones.** La información ambiental colectada o producida por las entidades del Estado es patrimonio institucional y no será susceptible de enajenación por tercero. Los servidores de las entidades que producen o utilizan información ambiental son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de la misma. Los particulares son responsables ante las autoridades competentes por el uso que se le pueda dar a la misma.
- **Administración de la información ambiental.** El manejo y el aprovechamiento de la información ambiental responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad por lo que su administración es responsabilidad de las entidades públicas o privadas con competencias funcionales de carácter público en la gestión ambiental.
- **Calidad de la información ambiental.** La información ambiental deberá ser manejada por las entidades con criterios homologables y estándares reconocidos de calidad de manera que el potencial de uso por parte de un usuario sea satisfactorio a sus necesidades.
- **Racionalidad de las inversiones.** La información ambiental será manejada con criterios de eficacia que garanticen racionalidad de las inversiones, máximo retorno a la sociedad y no duplicación de esfuerzos.
- **Rigor subsidiario.** Las normas y medidas de gestión de la información ambiental, es decir, aquéllas que las entidades expidan, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa.”¹²⁰

3.3. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Existen diferentes tipos de información en virtud del tema que se esté desarrollando y con la importancia del mismo¹²¹, de tal forma que encontramos información pública la cual es creada por el Estado y es de interés público dado que

119 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p.16

120 SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL DE COLOMBIA – SIAC, 2007. Lineamientos de Política de Información Ambiental. p. 30.

121 En la Sentencia T-473 de 1992 del Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón la Corte Constitucional especifica que “la noción de documento público no se circunscribe, como se ve, al concepto restringido que consagre cualquiera de las ramas del ordenamiento y, de consiguiente, no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva, la noción cobija, por ejemplo, expedientes, informes, estudios, cuentas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas provenientes de entidades públicas acerca de la interpretación del derecho o descripción de procedimientos administrativos, pareceres u opiniones, previsiones y decisiones que revistan forma escrita, registros sonoros o visuales, bancos de datos no personales, etc.

A lo anterior, se agrega el acceso a otros documentos cuyo carácter de públicos está determinado por la conducta manifiesta de sus titulares o por la costumbre, sin que sea requisito indispensable la presencia o consentimiento de la administración pública. Siempre, eso sí, que no sea contra la ley o derecho ajeno.” Esto materializa el hecho que en Colombia la información se considera de carácter público no en virtud de quien la expide sino en virtud de lo que reconozca la ley expresamente como documentos que deben mantenerse en reserva.

contiene datos que tienen como fin principal servir a la ciudadanía frente a diferentes ámbitos de importancia en el ejercicio de sus derechos como lo son por ejemplo los datos sobre el desempeño de los funcionarios del Estado y de las empresas privadas que tienen funciones públicas o los contenidos sobre hechos importantes a nivel social, cultural, natural o económico que afecten de alguna forma a los ciudadanos, lo cuales les permite posteriormente tener una participación decisiva en la transformación de estos.

Así mismo la información es confidencial o reservada cuando su contenido haga necesario mantenerla en secreto en virtud de la garantía de principios superiores como la seguridad jurídica o la seguridad nacional, de acuerdo con lo planteado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-473 de 1992 se reconoce como información confidencial y reservada aquella que sea planteada expresamente por la ley, como se establece en la Ley 57 de 1985 la cual regula la publicidad de los actos y documentos oficiales expresamente establece que documentos se entienden como privados.

La información ambiental en Colombia se puede enmarcar de manera general dentro de la información de carácter público dado que es posible acceder a ella de forma libre, salvo algunos casos específicos que se han estipulado en la normativa sobre el tema a nivel nacional y los cuales serán analizados posteriormente.

3.4. CONTEXTO NORMATIVO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL

- **Constitución Política de 1991:** La Constitución Política de Colombia de 1991 tuvo como objeto enfocar su contenido para la consolidación y desarrollo de la persona humana en su entorno social, precisamente centra su desarrollo en un Estado Social de Derecho en el cual se busca la protección de los derechos fundamentales y colectivos además de las necesidades básicas a favor del ciudadano, por esta razón la defensa del medio ambiente se convierte en un objetivo central de la misma, dado que por medio de su protección se garantiza un entorno vital óptimo para el ser humano. Es por este enfoque que la Carta Política es reconocida como la Constitución Ecológica en la cual se establecen “un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite lo más posible el ejercicio de las libertades individuales”¹²².

La sentencia T-411 de 1992 de la Corte Constitucional hace un esquema de los artículos que enfocan el concepto ambientalista en la Constitución Colombiana, estableciendo los temas centrales de cada uno de ellos, estos son:

Artículo	Tema central relacionado con el derecho al medio ambiente
Preámbulo	Vida.
Artículo 2	Fines esenciales del Estado: proteger la vida.
Artículo 8	Obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
Artículo 11	Inviolabilidad del derecho a la vida.
Artículo 44	Derechos fundamentales de los niños.
Artículo 49	Atención de la salud y del saneamiento ambiental.
Artículo 58	Función ecológica de la propiedad.
Artículo 66	Créditos agropecuarios por calamidad ambiental.
Artículo 67	La educación para la protección del ambiente.
Artículo 78	Regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios.
Artículo 79	Derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales.
Artículo 80	Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.
Artículo 81	Prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares.
Artículo 82	Deber de proteger los recursos culturales y naturales del país.

122 PIZZORUSSO, Alessandro, 1996. Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo I. Capítulo XIII. p. 1.983-1.984.

Artículo	Tema central relacionado con el derecho al medio ambiente
Artículo 215	Emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico.
Artículo 226	Internacionalización de las relaciones ecológicas.
Artículo 268 – 267	Fiscalización de los recursos naturales y del ambiente.
Artículo 277 – 274	Defensa del ambiente como función del Procurador.
Artículo 282 – 285	El Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente.
Artículo 289	Programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente.
Artículo 300 – 302	Asambleas Departamentales y medio ambiente.
Artículo 301	Gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas.
Artículo 310	Control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales.
Artículos 313 –319	Concejos Municipales y patrimonio ecológico.
Artículos 317 y 294	Contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales.
Artículo 330-5	Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales.
Artículo 331	Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente.
Artículo 332	Dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables.
Artículo 333	Limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente.
Artículo 334	Intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano.
Artículo 339	Política ambiental en el plan nacional de desarrollo.
Artículo 340	Representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación.
Artículo 366	Solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado.

Por medio de este esquema del desarrollo del derecho al medio ambiente en la Constitución de 1991 se puede establecer que el legislador creó un marco normativo para el desarrollo de una conciencia de propiedad colectiva sobre los recursos naturales y el ambiente, la cual ha generado en la comunidad una necesidad de participación activa al crear una noción clara de la defensa de lo público, la que le permite a la ciudadanía entender la importancia de conocer el proceso de toma de decisiones ambientales y de acceder a la información ambiental, para posteriormente participar de forma activa.

Concretamente el derecho a la información está garantizado en el artículo 74 como ya se analizó previamente al reconocer la libertad de todas las personas de informar y recibir información, en el caso concreto de conocer el contenido de los documentos públicos salvo las excepciones que sean estipuladas expresamente en la ley; de igual forma en el artículo 23 de la Carta Política establece que el derecho de petición es aquel por medio del cual “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”¹²³.

- **Estrategia de gobierno en Línea (Colombia):** La estrategia de gobierno en línea se desarrolló por medio del portal de información y servicios del Estado colombiano (PEC), en él se centraliza la información, los servicios y los trámites que ofrecen las Entidades Públicas en sus propios sitios web, orientando su desarrollo al mejoramiento de la eficiencia y la transparencia del Estado, buscando la consolidación de un gobierno sistematizado electrónicamente.

Esta estrategia hace parte de la Agenda de Conectividad Nacional, la cual es una “política de estado dirigida a contribuir con un sector productivo más competitivo, un Estado moderno y una comunidad con mayores oportunidades para el desarrollo, mediante el aprovechamiento de las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías”¹²⁴ y se encuentra regulada en el Documento CONPES 3072 de 2000.

123 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Artículo 23.

124 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 25

Concretamente en el tema ambiental la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA) creó el Sistema de Información de Licencias Ambientales, el cual propuso en el año 2006 la creación de una Ventanilla Única de Trámites Ambientales (teniendo como referencia modelos como el de España en donde existe el Sistema de Ventanilla Única Ambiental la cual funciona de manera virtual y contiene todos los posibles trámites que pueden ser requeridos por la sociedad civil¹²⁵) la cual tendría como objetivos principales automatizar y normalizar la gestión del trámite requerido, mejorar la eficiencia del estado, fortalecer la transparencia del estado y la participación ciudadana y mejorar la provisión de servicios a los ciudadanos y las empresas¹²⁶.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial propuesto como temas a resolver al interior de la ventanilla todos los referentes y relacionados con las licencias y permisos ambientales, el intercambio de información entre el ciudadano y la autoridad ambiental, las notificaciones siendo estas hechas de forma electrónica, las consultas en línea y los pagos electrónicos, esto con el fin de lograr la reducción de los procesos y costos generados al igual que mantener una asesoría permanente a favor de la ciudadanía fundamentada en la centralización y la transparencia de la información.

En la actualidad, un usuario que requiera solicitar una Licencia Ambiental debe dirigirse a varias entidades para obtener ciertos certificados como son: Cámara de Comercio para el Certificado de existencia y representación legal vigente, al Ministerio del Interior dirección de Etnias para obtener el certificado de Presencia de comunidades campesinas, negras o indígenas, a la Dirección Nacional de Parques para conseguir la información sobre la afectación al sistema de parques naturales y a las entidades financieras para obtener el recibo de pago de las autoliquidaciones¹²⁷.

Para la obtención de estos requisitos el usuario debe organizar su tiempo de acuerdo a los horarios de atención de cada una de las dependencias anteriores, el costo de movilización cuando el usuario reside en lugares apartados y el tiempo que debe tener a disposición para manejar cada uno de estos requisitos. Actualmente las notificaciones y comunicaciones de los actos administrativos generados en el proceso de licenciamiento se envían a las direcciones señaladas en la solicitud, direcciones que con el tiempo van cambiando y no son actualizadas, por lo cual los envíos no generan los resultados esperados y gran cantidad de estos actos deben ser notificados por edicto¹²⁸.

Si bien el proyecto se planeaba completamente implementado a nivel nacional para el año 2010 de acuerdo con la propuesta presentada por el Ministerio, para el presente año 2013 no se ha puesto en funcionamiento para el público esta Ventanilla.

- **Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente:** Este Código fue dictado por medio del Decreto 2811 de 1974 y reconoce que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social, al igual que la preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social¹²⁹.

Concretamente frente al desarrollo del derecho al acceso a la información en materia ambiental el Código regula en la tercera parte los Medios de Desarrollo de la política Ambiental, de tal forma que establece como deber del estado establecer los medios de comunicación adecuados para que la sociedad civil tenga acceso a la información que sea de su interés en materia ambiental, al igual que generar los medios necesarios para fomentar y mantener la participación constante por parte de la comunidad¹³⁰.

- **Código Contencioso Administrativo (derecho de petición):** El nuevo Código Administrativo que entró a regir a partir del 2 de Julio de 2012 establece en su artículo 17 que “el derecho de petición de que trata el artículo 23 de la Constitución Política incluye también el de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos”.

125 www.ventanilla-ambiental.com

126 MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, 2011. Ventanilla Única de Trámites Ambientales. p. 1.

127 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 25

128 MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, 2009. Agenda de Conectividad. Camino a la Sociedad del Conocimiento. Pág. 3.

129 CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, 1974. Artículo 1.

130 “ARTICULO 15. Por medios de comunicación adecuada, se motivará a la población para que formule sugerencias y tome iniciativas a la protección ambiental y para el mejor manejo de los recursos naturales renovables y se adelantarán programas de divulgación y adiestramiento en la identificación y manejo de sustancias nocivas al ambiente.

ARTICULO 16. Para ayudar a formar y mantener en la comunidad conocimiento y convicción suficientes sobre la necesidad de proteger el medio ambiente y de mantener bien los recursos naturales renovables, el gobierno, en los contratos sobre espacios de televisión o frecuencias de radiodifusión, estipulará cláusulas concernientes a su colaboración con las otras partes contratantes, en programas educativos y de divulgación apropiados para el cumplimiento de esos fines.”

- **Sistema Nacional Ambiental (SINA):** En la Ley 99 de 1993¹³¹ se empieza a plantear la necesidad de establecer un sistema de manejo de la información en materia ambiental dado que estaba dispersa en los archivos de diferentes autoridades públicas y organizaciones privadas, esto debido a que no existía un sistema claro en torno a su manejo que permitiera su recolección y suministro a la sociedad directamente interesada, es precisamente en el artículo quinto de la Ley en donde se reconoce como una de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente la de *“coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental, y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias y del Medio Ambiente y el Hábitat”*¹³².

El Sistema propuesto por la Ley 99 de 1993 fue el Sistema Nacional Ambiental (SINA) está compuesto tanto por las entidades que lo conforman internamente y por las entidades del sector público que se encargan del control directo sobre el sistema; internamente el SINA está compuesto por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial creado en esta ley, encargado de la dirección del sistema y conformado por 16 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y 5 Institutos de Investigación Científica para el Apoyo Técnico y de Investigación del Ministerio, la Unidad administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales, los Departamentos, Distritos, Municipios y por las Unidades Ambientales Urbanas y como entidades de control a favor de la sociedad civil encontramos el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Departamentales y Municipales) y la Contraloría General de la República.

- **Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC):** Es *“el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías implicadas en la gestión de información ambiental del país, creado para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”*¹³³, está compuesto por el sistema de Información Ambiental (SIA) y el Sistema de Información para la Planeación y la Gestión Ambiental (SIPGA) ambos sistemas encargados de la información en materias específicas como lo son: el estado ambiental, el uso y aprovechamiento de los recursos, la vulnerabilidad y la sostenibilidad.

El SIAC desarrolla la información ambiental con base en diferentes sistemas, estos son:

- Sistemas de Información Temático:
 - » Sistema de Información sobre Biodiversidad
 - » Sistema de Información de Recurso Hídrico
 - » Sistema Nacional de Información Forestal
 - » Sistema de Información sobre la Calidad del Aire
- Sistemas de Información Territorial
 - » Sistema de Información Ambiental Marino
 - » Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana
 - » Sistema de Información Ambientales Territorial del Pacífico Colombiano
- Sistema de Información Sectorial
 - » Es la infraestructura creada para el almacenamiento y manejo de datos en Colombia coordinada por el DANE.
- Sistemas de Indicadores
 - » Indicadores de desarrollo sostenible (Metas del Milenio)

131 Ley 99 de 1993: “Artículo 4º.- Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.”

132 Ley 99 de 1993. Artículo 5

133 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. P. 30

» Indicadores Ambientales: Indicadores de línea base ambiental marina, Indicadores ambientales de la amazonia colombiana, propuesta e indicadores de sostenibilidad ambiental.

- **Estructura de la información en el Sistema Nacional Ambiental:** El SIA *“es el conjunto integrado de actores, elementos conceptuales procesos, orientaciones, normas y tecnologías que articulan la información ambiental generada y manejada por las diferentes entidades del SINA”*¹³⁴ a nivel nacional, regional y local, siendo el sistema encargado del manejo de la información sobre el estado de los recursos naturales.

Este sistema tiene como fin principal garantizar la generación de información ambiental oportuna y adecuada sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales, concretamente busca generar *“datos, indicadores, índices sobre la situación ambiental y la presión antrópica ejercida sobre los recursos naturales y los ecosistemas”*¹³⁵ y también busca dar un soporte efectivo y activo a los procesos de planeación y gestión ambiental especialmente a los procesos desarrollados por las entidades que conforman el SINA.

En el artículo 20 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables se ordena mantener el SIA organizado y actualizado, así mismo en el artículo 22 se determinan los temas sobre los cuales se analizara y procesara información, a saber:

- a) Cartográfica;
- b) Hidrometeorológica, hidrológica, hidrogeológica y climática.
- c) Edafológica;
- d) Sobre usos no agrícolas de la tierra;
- f) El inventario forestal;
- g) El inventario fáunico;
- h) La información legal a que se refiere el Título VI; Capítulo I, Parte I del Libro II;
- i) Los niveles de contaminación por regiones;
- j) El inventario de fuentes de emisión y de contaminación.”¹³⁶

Es importante establecer que en el artículo 24 el Código orienta el tipo de información que maneja este sistema la cual se determina como de libre consulta por lo que debe ser difundida periódicamente utilizando medios eficaces cuando sean temas de interés general.

- **Entidades que actúan en el proceso de acceso a la información**

Dado que en Colombia existe un sistema armónico en torno a la determinación de información en materia ambiental son diferentes entidades las cuales se encargan de temas específicos pero que al mismo tiempo trabajan de forma conjunta para lograr un amplio cubrimiento del derecho.

En primer lugar encontramos el Instituto de Hidrología, meteorología y estudios ambientales (IDEAM) esta entidad es la encargada de dirigir el Sistema de Información Ambiental buscando *“establecer y promover programas de inventario, acopio, almacenamiento, análisis y difusión de la información y garantizar la disponibilidad y calidad de aquella que se requiera para el logro del desarrollo sostenible del país”*¹³⁷ esto lo hace manteniendo disponible la información requerida a todas las entidades parte del SINA, a los sectores productivos del país y a la sociedad civil, este trabajo lo hace mediante el desarrollo de bases de datos las cuales contienen la información en materia ambiental y son periódicamente actualizadas y soportadas por investigaciones e informes.

El instituto de investigación de recursos biológicos Alexander Von Humbolt se encarga de desarrollar e implementar las herramientas necesarias para garantizar la protección de biodiversidad del país, de tal forma que implementó el Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia con base en el cual desarrollo una política institucional para la determinación de datos concretos en materia de biodiversidad los cuales están al alcance de todo público interesado,

134 IBIDEM. P. 33

135 http://www.minambiente.gov.co/ministerio/planeacion/siac/sia_sistema_informacion_ambiental.htm

136 CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, 1974. Art. 21

137 ILSA. 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 3

esto lo hace por medio de sus portales virtuales o las publicaciones impresas. A partir de este sistema creado se facilita el desarrollo de proyectos investigativos en torno a la biodiversidad los cuales han permitido el desarrollo de un concepto de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en Colombia¹³⁸.

El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR) es la institución encargada de articular y armonizar toda la información (lo cual comprende las políticas aplicadas, los conceptos creados, las normas expedidas, los procesos desarrollados y los avances tecnológicos) en materia del manejo de los recursos marinos y costeros en Colombia a nivel nacional regional y local.

Otra institución encargada del desarrollo de temas investigativos en materia ambiental es el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), el cual desarrolla un Sistema de Información Ambiental en Colombia a nivel de la Amazonía colombiana, con base en un conjunto de metodologías datos y redes de información que permiten la toma de decisiones de manera armónica en los procesos regionales que busquen alcanzar el desarrollo sostenible¹³⁹ como meta del ordenamiento jurídico colombiano.

En esta estructura organizacional del sistema de información en materia ambiental en Colombia están las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) reguladas en la Ley 99 de 1993, estas son la máxima autoridad ambiental a nivel regional, cuentan con autonomía administrativa y financiera y en general se encargan de administrar en el área que tienen jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables buscando el desarrollo sostenible del territorio a su cargo; actualmente existen 34 en Colombia y en materia del derecho a la información, se encargan de implementar el sistema de información ambiental en todos los procedimientos que como máximas autoridades ambientales a nivel jurisdiccional realizan, de tal forma que de su ejercicio de actividades se recoge información de vital importancia pues es en su actuación que se da la materialización de todo el contenido normativo existente en materia ambiental.

Finalmente desarrollan la materialización del derecho a la información en materia ambiental las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS), están reguladas en la Ley 99 de 1993 y se encargan de “promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de su jurisdicción respectiva, ejercer actividades de promoción e investigación científica y transferencia de tecnología y dirigir los procesos de planificación regional de uso del suelo”¹⁴⁰.

Es a partir del ejercicio de las funciones de cada una de estas entidades que se materializa en el proceso de acceso a la información ambiental la implementación de un sistema en constante actualización que trata de abarcar todos los componentes necesarios para garantizar el acceso efectivo al derecho de información y participación ambiental por parte de todos los involucrados, específicamente se muestra como ha existido una evolución frente a la participación de la sociedad civil esto de la mano con la utilización de tecnologías de la información que permiten mayor dinamismo dentro del proceso.

- **Trámite para acceder a la información en materia ambiental**

En materia ambiental la información recopilada es de libre circulación y difusión, lo cual otorga una responsabilidad directa a las autoridades encargadas de su almacenamiento porque deben suministrar estos contenidos por medio de medios de fácil acceso para la comunidad, tal como lo hace el IDEAM por medio de políticas de difusión de información analizadas anteriormente, materializando su carácter de interés general.

Así mismo se establece que se puede acceder a documentos en materia ambiental sin ningún tipo de procedimiento formal, siendo viable la solicitud verbalmente, por escrito o por medios electrónicos y cuando es un particular el que hace una solicitud específica la cual no está disponible en el momento o tenga límites de acceso, se puede presentar un derecho de petición que según la Sentencia T-578 de 1993 el derecho a acceder a documentos públicos hace parte de su núcleo esencial pues por medio de este la ciudadanía puede solicitar determinada información la cual al ser de naturaleza pública debe ser suministrada.

138 IBIDEM. p. 35

139 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 37.

140 www.asocars.org.com

4 DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

4.1. CONCEPTO, PROTECCIÓN DEL DERECHO E IMPORTANCIA

El preámbulo de la Constitución de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, incorporando así la participación como un principio fundamental en la implementación del ordenamiento jurídico colombiano y fin mismo del Estado, siendo entonces la sociedad civil sujeto activo en la creación de las normas y en la toma de decisiones que afecten colectivamente a la sociedad; es por medio de los mecanismos de participación ciudadana creados en beneficio del sistema democrático (voto, plebiscito, referendo, consulta popular, entre otros) que se materializa este rol.

Para la materialización de la participación es necesario que todos los actores de la sociedad la entiendan como un fin colectivo, siendo participantes directos en el proceso de implementación actores como el Estado, el sector privado, las comunidades, los académicos y las organizaciones no gubernamentales quienes son fundamentales materializar este derecho.

En materia ambiental la participación activa y constante de todos los miembros de la sociedad es fundamental, dado que los derechos ambientales son entendidos como derechos colectivos, es decir su titularidad está en cabeza de un grupo de personas y no en el individuo, son interdependientes, es decir, requieren de un desarrollo armónico entre ellos para existir y dado que son indivisibles su vulneración repercute directamente sobre los derechos del individuo; de tal forma que la participación es la base para el desarrollo de un marco normativo seguro en materia ambiental.

Es así como debe entenderse que una participación óptima por parte de la ciudadanía es lograda cuando hay una intervención directa en la toma de decisiones que afecten directamente al medio ambiente, esto de la mano con los procesos desarrollados a nivel institucional, de tal forma que debe existir un contexto de “gestión ambiental participativa”¹⁴¹ en virtud del cual se creen, escenarios y herramientas como los procesos de consulta o de recolección de información que integren los diferentes sectores de la sociedad para lograr la consolidación del derecho al medio ambiente entendido como un bien necesario para lograr condiciones de vida dignas a nivel colectivo.

Referente a los procesos de participación desarrollados en Colombia en materia ambiental, es importante resaltar que a partir de la estructura desarrollada en el análisis previo sobre el derecho a la información, en virtud de la cual se entiende que el Colombia existe un contexto institucional armónico en construcción, que busca la implementación de mecanismos efectivos que garanticen el acceso de la sociedad civil a la información existente en materia ambiental, es claro entender que con base en el acceso al derecho a la información se desarrolla el derecho a la participación dado que es de esta forma que los sectores de la sociedad tienen la posibilidad de conocer en que procesos es vital su participación.

Teniendo en cuenta el contenido del principio de 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual es fundamental frente a la protección del derecho al medio ambiente en el país, se ha reconocido que las condiciones óptimas de vida que garanticen el desarrollo de una calidad de vida digna requieren de un medio ambiente sano y para que este pueda existir se requiere la participación constante y activa por parte de la sociedad civil, lo cual es posible mediante el acceso a la información, la facultad de participar en los procesos de decisión y el acceso libre a la justicia ambiental.

Es así como la gestión ambiental debe tener un enfoque participativo que logre el reconocimiento como actor protagonista en los procesos ambientales a la comunidad, lo cual se logra mediante la materialización de esta participación en “diversos instrumentos como los planes de desarrollo, los planes o esquemas de ordenamiento territorial, los planes de gestión regional (PGAR) y de acción trianual (PAT), los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), entre otros”¹⁴².

141 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 46.

142 ILSA, 2009. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. p. 47.

El otorgamiento de licencias ambientales en Colombia constituye uno de los procesos más importantes en materia ambiental dado que es a partir de estos que se determina la incidencia de diferentes industrias en el territorio nacional, más aun cuando la mayoría de los recursos naturales se encuentran en territorios habitados por comunidades indígenas y afrodescendientes, es por esta razón que la participación ciudadana se convierte en el pilar fundamental para materializar el reconocimiento de los derechos ambientales como bienes de interés público.

Es a través de las audiencias públicas ambientales, las consultas previas y la intervención directa de la comunidad durante todo el desarrollo del proceso de análisis de otorgamiento de una licencia que se logra la verdadera participación de la comunidad dado que a través de los espacios de discusión que se genera en ellos, la comunidad logra establecer una dinámica de entendimiento y dialogo que da como resultado propuestas, dudas, exigencias y objeciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de decidir si se otorga una licencia o no, evitando así futuros inconvenientes.

Si bien se estructuró normativamente el reconocimiento del derecho de participación en este proceso mediante la Ley 99 de 1993, en la práctica los procesos de participación en el otorgamiento de licencias ambientales son mínimos porque se limitan a dar la información a la comunidad sobre el tipo de proyecto que se busca implementar en una sola reunión¹⁴³, sin tener en cuenta las condiciones especiales en materia cultural y social de cada comunidad, situaciones que evidencian la necesidad que tiene el gobierno nacional de acelerar estos procesos pues el tiempo empleado para su correcto resultado está en contra del cumplimiento de las metas establecidas frente a la implementación de una política de desarrollo económico y empresarial, la cual entra en conflicto con las necesidades de protección en materia ambiental como pasa en este caso.

En virtud de lo anteriormente expuesto es vital que se reconozca la importancia de procesos de otorgamiento y seguimiento de las licencias ambientales con calidad, dado que el medio ambiente es un derecho colectivo y de interés general, por lo cual la protección del derecho a la participación y al acceso a la información es fundamental desde el momento en que se busca determinar la realización de un proyecto, una obra o cualquier tipo de acción que tenga un impacto directo sobre el derecho del medio ambiente, de tal forma que la oportunidad y constancia de estos derechos debe ser garantizada, especialmente frente a los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental y las medidas de protección aplicadas en casos concretos.

4.2. NORMATIVIDAD EXISTENTE EN COLOMBIA SOBRE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

a. Normas Generales sobre participación

La Constitución Política de 1991 demarca el paso de una democracia representativa a una democracia participativa, lo que implicó la creación de escenarios de participación para la sociedad civil frente a la toma de decisiones en todas las instancias de interés público¹⁴⁴, desde su preámbulo la Constitución reconoce a Colombia como una democracia participativa lo cual muestra el contexto de inclusión en el cual desarrolla su contenido.

Así mismo establece expresamente los diferentes mecanismos de participación ciudadana que pueden ser empleados por el pueblo entre ellos el voto y la consulta popular, al igual que determina la obligación que tiene el Estado de crear mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación de la gestión pública que garanticen la participación efectiva y directa de la sociedad civil.

143 RODRÍGUEZ, G. A., MUÑOZ ÁVILA, L., 2009. La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio. Universidad del Rosario.

144 La Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara, establece que *“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”*.

La Corte Constitucional como responsable de proteger el contenido constitucional ha desarrollado el tema del derecho de participación en diferentes esferas de su aplicación, de tal forma que determinó que *“el derecho a la participación ciudadana ha sido concebido dentro del sistema democrático, no sólo para los ámbitos electorales, sino también para todos aquellos campos en los que las decisiones de la administración tiene relevancia para la ciudadanía en materias económicas, sociales, rurales, familiares y ambientales, entre otros. Es así como este derecho se traduce como la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas”*¹⁴⁵.

Otra norma fundamental en materia de participación es la Ley 134 de 1994, por medio de esta ley se regulan los mecanismos de participación ciudadana correspondientes a la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta Popular, la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto, establecidos en el artículo 103 de la Constitución Nacional, es por medio de esta ley que se establece el procedimiento para acceder a cada uno de estos mecanismos, al igual que su finalidad.

La Ley 130 de 1994 materializa el derecho de todo ciudadano a constituir partidos y movimientos políticos como forma de participación dentro de un sistema democrático, dado que por medio de la participación política se garantiza el pluralismo y la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, es así como se establece el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos regulándose la forma de constitución de estos al igual que la forma de financiación y en general todo lo relativo a su composición.

El derecho de participación también se materializa mediante el control directo de la sociedad civil sobre el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades y organismos que las conforman, por esta razón el reconocimiento del derecho del ciudadano a la participación en el control de la gestión de asuntos públicos en forma individual o por medio de organizaciones civil se reconoció en la Ley 142 de 1996 y la Ley 850 de 2003.

Pese a que el derecho de participación tiene un respaldo normativo amplio, existen grandes dificultades para que la sociedad civil tenga un acceso directo a los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, razón por la cual se presentó en el año 2011 el proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011 a través del que se busca garantizar el derecho a la participación ciudadana en Colombia haciendo más sencillo el procedimiento para lograr impulsar alguno de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Nacional, por ejemplo en el caso de la iniciativa legislativa el proyecto de ley proponía que un solo ciudadano fuera el vocero y promotor de esta, sin que fuera necesario el apoyo de la ciudadanía por medio de la recolección de firmas, hecho que de acuerdo con el contenido del proyecto agilizaría el procedimiento.

Si bien el proyecto fue presentado ante el Senado y Cámara el presente año, en el mes de junio la Corte Constitucional al realizar el control requerido por ley se abstuvo de estudiar el proyecto de ley al considerar que presentaba vicios de trámite, específicamente al existir duda frente al registro de los votos presentados en contra durante la votación en el Senado, razón por la cual el proyecto volvió al Senado de la Republica para adelantarse en un nuevo debate y una nueva votación.

b. Normas de participación en la gestión ambiental con base en el criterio de desarrollo sostenible

En Colombia existe un amplio marco normativo en torno al reconocimiento del derecho de participación ambiental, inicialmente en la Constitución Política de 1991 hace un reconocimiento del derecho de participación ciudadana como ya se analizó anteriormente, contexto en el cual podemos analizar el manejo que se da a la participación ambiental en la Carta Política.

Es importante destacar que en materia ambiental en el título II referente a los derechos, garantías y deberes se regulan los derechos ambientales en el capítulo III titulado “de los derechos colectivos y del ambiente”, en el cual se establece que *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”*¹⁴⁶, de igual forma reconoce en su artículo 88 que será por medio de las acciones populares que se garantizará la protección de los derechos e intereses colectivos entre ellos el medio ambiente.

145 Sentencia T-348 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

146 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Artículo 79.

De igual forma la Corte Constitucional respalda el contenido de la Carta Política en diferentes pronunciamientos, al afirmar que *“las expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 79 de la Constitución, relacionadas con la garantía que debe otorgar la ley para asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el Ambiente Sano, no conducen al establecimiento de un derecho constitucional fundamental, sino al deber de informar y hacer públicos los actos que afecten el derecho colectivo a gozar de un Ambiente Sano; además, conducen a la obligación del legislador de consagrar mecanismos de consulta de aquellas decisiones oficiales, y pueden llevar a que se presenten situaciones de inconstitucionalidad en abstracto sobre las leyes que se refieran al tema del proceso de toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar del Ambiente Sano”*¹⁴⁷.

En cuanto a las leyes que se han expedido en torno a la participación en materia ambiental encontramos en primer lugar la Ley 23 de 1973, por medio de la cual se conceden las facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente, en esta ley se determina en su artículo 2 que el medio ambiente es un patrimonio común, el cual requiere de la participación de los particulares y del Estado para lograr un mejoramiento y su posterior conservación fundamentada en el desarrollo sostenible.

En el Decreto Ley 2811 de 1974 se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en él cual se reconoce que el medio ambiente constituye un patrimonio común que requiere la preservación y el manejo armónico entre los particulares y el Estado, así mismo se plantea que es por medio de la educación que se puede lograr la participación de la comunidad, esto por medio de la realización de jornadas ambientales, campañas de educación popular a nivel rural y urbano para así dar a entender a la comunidad las problemáticas ambientales existentes, en virtud de lo cual se espera motivar a la población para que planteen sugerencias e ideas en torno a las problemáticas ambientales¹⁴⁸.

Así mismo se plantea en el artículo 45 de esta ley que para el manejo de los recursos naturales renovables es mediante la constitución de grupos cívicos que se realiza el estudio de la relación existente entre la comunidad y los recursos naturales renovables para de esta forma lograr una protección material sobre estos.

La ley 21 de 1991 es en la cual se aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, de tal forma que en materia de participación es fundamental dado que reconoce que la participación de pueblos indígenas en torno al reconocimiento de sus derechos ambientales es fundamental y que esta será materializada por medio de la consulta previa.

El derecho de propiedad colectiva de las comunidades negras es reconocido mediante la regulación en la Ley 70 de 1993 del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, en materia de participación ciudadana la Ley establece que se deben promover mecanismos de consulta y participación de las comunidades negras para definir aquellas prácticas tradicionales que son compatibles con la condiciones naturales del área en que se encuentren cuando se trate de área pertenecientes al sistema de parques nacionales naturales; así mismo se promoverán actividades y acciones para integrar a estas comunidades a las actividades propias de este sistema¹⁴⁹, muestra evidente de la participación activa de la sociedad civil.

La Ley 99 de 1993 es una ley fundamental en materia de participación, dado que por medio de esta además de crearse el Ministerio del Medio Ambiente, se da un orden distinto al sector público encargado de la conservación del medio ambiente y adicionalmente se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) anteriormente analizado.

En su artículo primero establece como un principio general ambiental que *“La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado”*¹⁵⁰ determinando así el enfoque participativo a nivel institucional en materia ambiental.

Así mismo dado que en esta ley se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se plantea como una de sus obligaciones el garantizar la participación de la comunidad mediante la formulación de una política nacional ambiental y de recursos naturales renovables en la cual se garantice el derecho a un ambiente sano a nivel colectivo¹⁵¹.

147 Sentencia SU-067 de 1993. MP Fabio Moron Díaz y Ciro Angarita Barón.

148 CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, 1974. Artículo 1, 14.

149 Ley 70 de 1993. Artículo 23.

150 Ley 99 de 1993. Artículo 1.

151 Ley 99 de 1993. Artículo 2.

En cuanto a las funciones de las Corporaciones Autónomas regionales esta ley establece que deberán desarrollar y promover la participación de las comunidades en actividades que busquen la protección ambiental, el desarrollo sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales renovables, este lo plantea la ley en su artículo 31-3.

Es importante resaltar que en materia representativa esta ley plantea que en el consejo directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales debe participar un representante de las comunidades indígenas o étnicas tradicionales asentadas en un territorio determinado¹⁵².

En el título X la Ley 99 de 1993 establece los procedimientos en torno a la participación ciudadana en materia ambiental, de tal forma que cualquier persona sea natural o jurídica está en capacidad de intervenir en los procedimientos ambientales, como lo son los procesos de expedición, modificación o cancelación de licencias ambientales, al igual que se establece que *“toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana”*¹⁵³ derecho de petición que tiene de respuesta de máximo 10 días hábiles; así mismo cualquier persona puede solicitar información sobre el monto o la utilización de los recursos financiero destinados a preservar el medio ambiente.

La Consulta Previa está regulada en el artículo 76 de esta ley en el cual se establece que la explotación de los recursos naturales de los territorios de comunidades indígenas y negras tradicionales debe ser consultada previamente a los representantes de estas.

Continuando con el análisis normativo frente a la participación en materia ambiental se encuentra el Decreto 1397 de 1996, por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas; en materia de participación se establece que las licencias ambientales no podrán ser otorgadas sin los estudios de impacto económico, social y cultural sobre los pueblos o comunidades indígenas quienes serán parte activa durante su realización¹⁵⁴.

Así mismo se establece como una de las funciones de la Mesa Permanente de Concertación la de *“preparar los procedimientos necesarios para acordar entre los pueblos y organizaciones indígenas la propuesta de reglamentación del derecho de participación y concertación de las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas de acuerdo con las particularidades de cada uno, y concertar la expedición del decreto”*¹⁵⁵.

Es importante mencionar que en una norma tan importante como lo es el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2010 a 2014 no se hace mención alguna al tema de participación en materia ambiental siendo esta la norma que determina el esquema a nivel de funcionamiento del país durante un periodo de cuatro años.

Por otro lado en el Decreto 3573 de 2011 se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) a la cual se le establece como una de sus funciones velar por la materialización de los mecanismos de participación ciudadana en torno al tema de licencias ambientales, permisos y tramites ambientales.

c. Normas de participación para la conservación de la biodiversidad

El 5 de Junio de 1992 Colombia adopto el Convenio sobre la diversidad biológica de 1992 de las Naciones Unidas, el cual fue ratificado el 28 de Noviembre de 1994, entrando en vigor el 29 de diciembre de 1993; este Convenio centra su contenido en el reconocimiento de la importancia de la biodiversidad biológica razón por la cual requiere de la protección material por parte del Estado en cabeza de las autoridades competentes, de tal forma que estas desarrollen mecanismos que permitan el uso sostenible de los recursos naturales al igual que políticas que *“garanticen la participación equitativa en los beneficios que resulten de la utilización de los recursos genéticos”*¹⁵⁶.

De igual forma se materializan los derechos a la información y la participación en el artículo 1, dado que en este se plantea que cada país debe crear un mecanismo que facilite los objetivos del Convenio esto en un contexto de cooperación en

152 Ley 99 de 1993. Artículo 26-F.

153 Ley 99 de 1993. Artículo 74.

154 Decreto 1397 de 1996. Artículo 7.

155 Decreto 1397 de 1996. Artículo 12.

156 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1993. Convenio sobre la Diversidad Biológica.

materia científica y técnica, para de esta forma garantizar la fluidez de la información manejada en torno al tema entre los actores participantes en estos procesos.

En el año 1995 se aprobó en Colombia la Política Nacional de Biodiversidad por el Consejo Nacional Ambiental de manera atemporal, fundamenta en la biodiversidad entendida como patrimonio de la nación que tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia¹⁵⁷.

En materia de participación en materia ambiental la política nacional de biodiversidad se fundamenta en los pilares del Convenio sobre la biodiversidad biológica de 1992, de tal forma que establece diferentes instrumentos para el desarrollo de tecnologías, desarrollo institucional y desarrollo en materia de educación con base en la participación ciudadana, por medio de la cual se busca disminuir las causas directas de pérdida de biodiversidad en Colombia como la deforestación, la actividad minera o la producción maderera entre otras, de tal forma que mediante el desarrollo sostenible de los recursos de la biodiversidad a nivel nacional se establezca una opción de desarrollo humano con base en la participación activa de la sociedad civil en los diferentes proyectos creados.

Adicional a esto entendiendo el carácter colectivo del derecho al medio ambiente en la Constitución de 1991, esta política plantea que la *“conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Colombia es responsabilidad de todos los ciudadanos”*¹⁵⁸ razón por la que a través del Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales se desarrollan mecanismos para vincular activamente a la sociedad civil para el desarrollo de actividades.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible determinó que el Instituto Alexander Von Humboldt sería la institución central para implementar el “Mecanismo de Facilitación” el cual empezó a implementarse en 1999 en apoyo a la Política Nacional de Biodiversidad y del contenido del Convenio anteriormente analizado.

Por medio de la firma del convenio con la Agencia Alemana de Cooperación Alemana (GTZ) y buscando aumentar la cooperación técnica y científica a nivel nacional e internacional en materia de biodiversidad, se logró la recopilación de información en torno al tema en el Directorio Nacional de Investigadores compuesto por alrededor de 5.889 investigadores y 1790 grupos, entidades y organizaciones buscando determinar cuáles son las necesidades en materia de desarrollo, cooperación y contacto¹⁵⁹, adicionalmente se hacen publicaciones y convocatorias en torno al tema en la página web, se publican boletines electrónicos periódicamente de fácil acceso a la población y se han hecho cinco informes sobre el estado de la investigación y cooperación en biodiversidad para Colombia en los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2011¹⁶⁰, lo cual genera un sistema de participación en materia ambiental activo a partir del fácil acceso a la información por parte de la sociedad civil.

d. Normas propias a los pueblos indígenas: La Consulta Previa

La Consulta Previa es un derecho fundamental en cabeza de las comunidades indígenas y afrocolombianas, por medio del cual se pregunta a cada comunidad que habita determinado territorio, de acuerdo con sus usos y costumbres si está de acuerdo con el otorgamiento de por ejemplo una licencia ambiental, a partir de la cual se explotaran los recursos naturales de su territorio generando un impacto directo sobre su desarrollo como comunidad. Es por medio de su aplicación de se garantizan otro derechos fundamentales tales como el derecho a la identidad, a la participación y la igualdad de la comunidad como sujeto de derechos colectivos.

La Corte Constitucional reconoce también el carácter de derecho fundamental de la Consulta Previa al afirmar que *“la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de*

157 http://www.minambiente.gov.co/documentos/politica_nacional-biodiversidad.pdf

158 MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, 1995. Política Nacional de Biodiversidad. p. 15.

159 INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT, 2013. Mecanismo de Facilitación Colombia. p. 3.

160 www.humboldt.org.co/chmcolombia

la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades¹⁶¹.

También se entiende que la Consulta previa es un mecanismo de participación por medio del cual las comunidades deciden temas relevantes frente a los procesos de desarrollo llevados a cabo por un determinado gobierno, cuanto estos afecten el desarrollo de su vida en comunidad para de esta forma ejercer un control directo sobre la estabilidad de su pueblo a nivel económico, social y cultural.

Dado que el proceso de Consulta Previa requiere la colaboración de todas las partes intervinientes con base en la buena fe porque la búsqueda de entendimiento durante el proceso es fundamental, se entendiéndese que son los objetivos principales de este derecho: el conocimiento pleno de la comunidad afectada sobre los proyectos y actividades que buscan explotar los recursos naturales que se encuentran en su territorio, el manejo de una información completa a la comunidad sobre cómo se ejecutarán los proyectos que se pretende realizar y como está ejecución afectará a la comunidad y el brindar a la comunidad una oportunidad suficiente y sin presiones para conocer las magnitudes del proyecto, de tal forma que tengan la posibilidad de realizar todas las preguntas que crean convenientes.

Es en este aspecto que se presentan los grandes inconvenientes frente a la aplicación material de la Consulta Previa dado que en la mayoría de casos no se ha permitido a las comunidades desarrollar su derecho suficientemente para lograr un conocimiento amplio sobre los determinados proyectos que se busca realizar, razón por la cual en la mayoría de casos las comunidades se ven en la situación de decidir de manera apresurada e incluso muchas veces siendo víctimas de engaños aceptan la realización de megaproyectos en sus territorios los cuales han generado consecuencias irreparables para la vida y desarrollo de diferentes comunidades.

Entendiendo el contexto general de la Consulta previa como derecho fundamental y como mecanismo de participación ciudadana podemos entender como esta ha tenido un desarrollo normativo relativamente amplio, el cual, inicia con su reconocimiento en la Constitución Política de 1991, inicialmente al establecerse en un contexto de participación y pluralismo con base en el respeto de la dignidad humana¹⁶², para lo cual plantea en el artículo siete de la Carta política el reconocimiento que hace el Estado de la diversidad étnica y cultural en Colombia.

Así mismo la Constitución reconoce en el artículo 40 la facultad que tiene todo ciudadano de participar directamente en el ejercicio y control del poder político por medio de figuras como las consultas populares y otras formas de participación democrática, atribución que tiene relación directa con el reconocimiento que hace posteriormente en el artículo 330 se establece que *"la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades"*.

Con base en un contexto de reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades étnicas en el país y de su derecho a la participación sobre todas aquellas decisiones que los afecten, la Consulta Previa es reconocida mediante la Ley 21 de 1991 por medio de la cual se aprueba en Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, hecho que determino el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos; entre estos derechos, el derecho de participación se desarrolla en diferentes esferas entre ellas y destacándose la participación directa y material en la toma de decisiones que afecten directamente las condiciones de vida y desarrollo de la comunidad¹⁶³.

En el caso de las comunidades afro en Colombia, fue mediante la Ley 70 de 1993 que se desarrolló el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional, reconociendo su derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios que ocupaban al igual que determinando mecanismos de protección de su cultura y sociedad y concretamente en materia de participación se garantizando el desarrollo de la consulta como mecanismo de participación de las comunidades negras para de esta forma *"preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros"*¹⁶⁴.

161 Sentencia SU 039 de 1997. M.P Antonio Barrera Carbonell.

162 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Artículo 1 y Artículo 2.

163 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1989. Convenio 169. Artículo 15.

164 Ley 70 de 1993. Artículo 26.

La Ley 99 de 1993 también tiene contenido en materia del desarrollo del derecho de participación de las comunidades étnicas en materia de consulta previa dado que establece en su artículo 76 que la consulta previa es un mecanismo de participación necesario de la comunidad en materia ambiental cuando se pretenda la explotación de los recursos naturales en los territorios que esta habite¹⁶⁵, de igual forma, reconoce que cualquier persona sea natural o jurídica tiene la posibilidad de intervenir en los procedimientos administrativos en materia ambiental *“para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”*¹⁶⁶.

Frente a la regulación de la consulta previa como mecanismo empleado por las comunidades indígenas y afro en Colombia en materia de explotación de los recursos naturales que se encuentran en su territorio, se destaca el contenido del Decreto 1320 de 1998, el cual regula específicamente este tema y establece que si bien la propiedad del subsuelo puede estar en cabeza del Estado, frente a cualquier proceso de explotación de estos recursos dentro de territorios en los cuales habiten comunidades indígenas o afro se deberá fomentar la participación de estas y consultar sobre la incidencia que cualquier tipo de actividad tendría en su desarrollo como comunidad.

En el artículo primero de este Decreto se establece que *“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”*, razón por la cual esta será realizada cuando se pretenda desarrollar un proyecto, obra o actividad en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras, al igual que se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras¹⁶⁷.

En cuanto a los mecanismos para la aplicación de la Ley 21 de 1991 se establece la competencia para coordinar los procesos de Consulta Previa en cabeza únicamente del Ministerio del Interior y de Justicia quienes compartirían la responsabilidad del desarrollo de estos procesos con los representantes de los diferentes proyectos que se busquen desarrollar en el territorio nacional siendo *“el Ministerio es responsable de la forma en que se desarrolla el proceso en cada caso particular y los representantes de cada uno de los proyectos son responsables de participar activamente durante el proceso de consulta previa y de proporcionar los recursos necesarios para cada proceso en particular. El desarrollo responsable de los procesos de Consulta Previa, no sólo permite garantizar el derecho, sino que incrementa la viabilidad de los proyectos”*¹⁶⁸.

En segundo lugar en cuanto a las acciones que requieren la garantía del derecho a la consulta previa se establece que este mecanismo de participación procede antes de la ejecución de cualquier proyecto que afecte directamente los derechos colectivos de los grupos étnicos existentes en el país, razón por la cual estableció aquellas acciones que debían ser consultadas con estos grupos, a saber:

- a) *“Cuando se expidan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa y específicamente a los Grupos Étnicos Nacionales, y que requieran en el ámbito de su aplicación la formulación de enfoque diferencial.*
- b) *Programas de prospección o explotación de los recursos naturales en sus territorios.*
- c) *Decisiones sobre enajenación de tierras o de transferencia de sus derechos sobre las tierras, en el evento que las disposiciones de aplicación nacional puedan dificultar de alguna manera los procesos de titulación colectiva, ampliación o saneamiento de tierras.*
- d) *Organización y funcionamiento de programas de formación profesional de aplicación general.*
- e) *Enseñanza a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan.*
- f) *Cuando se pretenda desarrollar, incrementar o transformar la malla vial en territorios étnicos.*
- g) *Formulación, diseño o ejecución de proyectos de investigación adelantados por Entidades Públicas que estén relacionados con los recursos naturales, bióticos, económicos, culturales, religiosos, etc., de los grupos étnicos y puedan generar una afectación por la ejecución o la publicación de los mismos.*

165 Artículo 76 de la Ley 99 de 1993: La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

166 Ley 99 de 1993. Artículo 69.

167 Decreto 1320 de 1994. Artículo 2.

168 Directiva 001 de 2010. Presidencia de la Republica de Colombia.

- h) Cuando se planeen acciones de erradicación de cultivos ilícitos que puedan afectar a los grupos étnicos.
- i) Cuando se estime tomar medidas sobre la salud y la enfermedad de los Grupos Étnicos Nacionales. Excepto en situaciones de emergencia que comprometan el derecho a la vida.
- j) Cuando se pretenda tomar alguna medida prioritaria respecto al proceso de desarrollo de algún Grupo Étnico Nacional.
- k) Cuando en el ámbito de aplicación de alguna medida legislativa general se requiera incorporar particularidades según las costumbres o el derecho consuetudinario de los Grupos Étnicos Nacionales, en el ámbito de aplicación de alguna medida legislativa general.
- l) Demás casos en que la legislación así lo disponga expresamente¹⁶⁹.

Se determinan también los mecanismos empleados en los procesos de Consulta previa, como por ejemplo las etapas que deben estos procesos, cumplir las cuales son, "a) Pre consulta, 2 b) Apertura del proceso, c) Talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo, d) Pre-Acuerdos, e) Reunión de Protocolización, f) Sistematización y seguimiento al cumplimiento de acuerdos, g) Cierre del proceso de Consulta Previa. Estas fases se entenderán como un protocolo sugerido por el Grupo de Consulta Previa, y su aplicación estará supeditada a los acuerdos establecidos por la comunidad en consulta y el interesado"¹⁷⁰.

Es importante resaltar que en esta Directiva se reconoce la necesidad que el derecho a la consulta previa sea garantizado obligatoriamente en las situaciones previamente mencionadas, aunque si bien es de vital importancia en el interior de los procesos de adjudicación de permisos y licencias ambientales, no tiene el poder de veto en el desarrollo de proyectos, lo cual centra su aplicación en la búsqueda de un acuerdo entre las partes interesadas, lo cual establece la posición de desventaja de las comunidades dentro del marco de negociación dado que aunque tengan argumentos contundentes frente a los perjuicios causados por un determinado proyecto deberán buscar un acuerdo.

Es claro como el enfoque normativo en torno a la regulación de la consulta previa en Colombia como derecho fundamental y como mecanismo de participación de las comunidades indígenas y afro a estado enfocado en no interponerse con el desarrollo económico del país y en el modelo de desarrollo establecido de forma más notoria en los últimos gobiernos, hecho que es aún más visible en el contenido del Documento CONPES 3762 de 2013 presentado por la Presidencia de la Republica, por medio del cual somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) lineamientos de política para la priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés nacional y estratégicos (PINES) y define aspectos relevantes a resolver relacionados con los trámites y procedimientos requeridos para formular y ejecutar dichos proyectos"¹⁷¹.

Textualmente el texto establece son las "principales dificultades que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores son: la adquisición de predios, la consulta previa a comunidades, los permisos y trámites ambientales, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y las dificultades internas de las entidades públicas en la solución de problemas jurídicos"¹⁷² razón por la cual busca establecer parámetros para solucionar estas "dificultades" con base en los objetivos de desarrollo económico buscados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que centra sus lineamientos en un desarrollo regional y local con base en la inversión extranjera y nacional.

En materia de consulta previa el documento plantea que en lo que lleva del presente año se identifican 53 proyectos de interés nacional de los cuales el 27% tiene dificultades frente al desarrollo de la consulta previa, lo cual "afecta negativamente la gestión de las entidades públicas y repercute en el mejoramiento de la infraestructura del país y de la inversión en el sector minero energético"¹⁷³, para lo que propone como solución el establecimiento de metodologías y protocolos claros, que permita desarrollar un proceso eficaz frente a la implementación de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES) al igual que la creación de un sistema único de información de trámites, en el cual se centralice la información referente a comunidades existentes, de tal forma que los procesos de consulta previa solo serán desarrollados con aquellas comunidades registradas.

Es claro que en el contenido de este documento el gobierno nacional establece la Consulta Previa como un impedimento

169 Directiva 001 de 2010. Presidencia de la Republica de Colombia.

170 ÍDEM.

171 Documento CONPES 3762 de 2013.

172 Documento CONPES 3762 de 2013.

173 ÍDEM.

para el desarrollo económico a nivel nacional, lo cual es preocupante dado que es por medio de este derecho que las comunidades étnicas tiene la posibilidad de materializar su derecho a la participación frente a la toma de decisiones relevantes para su desarrollo a nivel cultural, social o económico.

5 CONCLUSIONES

En Colombia se ha dado a nivel normativo e institucional un desarrollo en materia de participación ambiental muy importante, el cual logra respaldarse en el trabajo de instituciones específicamente creadas para garantizar su implementación por medio de un trabajo armónico que integra a todos los sectores de la sociedad, y que adecuadamente ha aplicado los derechos de participación e información de manera conjunta entendiendo la relación que existe entre éstos.

De igual forma desde la base constitucional se evidencia que concretamente en materia de participación se han establecido mecanismos y herramientas a nivel institucional que son fundamentales para apoyar la política de participación que aún está en construcción en Colombia, para lo cual es evidente que se requiere el fortalecimiento a nivel institucional.

El fortalecimiento a nivel institucional debe darse frente a la consolidación del Sistema Nacional de Información dado que este constituye el escenario principal para la participación de la sociedad civil en materia ambiental, por medio del cual se establecería la prevalencia frente a la presencia y participación activa de la población, fortaleciendo de igual forma a las comunidades frente a las decisiones ambientales que inciden en su forma de vida, es así como se evidencia que tanto la información como la participación son fundamentales para la materialización de un Estado Social de Derecho democrático y Participativo tal como se reconoce el estado colombiano en su Constitución Política.

Asimismo, se evidencia en el análisis realizado que el enfoque de desarrollo económico, político y social que se busca consolidar en Colombia va en contra del desarrollo participativo en materia ambiental lo cual es preocupante, más aun si se tiene en cuenta el contenido normativo de los últimos años el cual ha restado valor a todos los ámbitos de protección que a nivel institucional han permitido la evolución en materia de reconocimiento de los derecho ambientales en Colombia.

REFERENCIAS

ASOCIACION DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE COLOMBIA

2013 Portal web de la organización: <www.asocars.org.co>

CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

1974

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

1991

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

1992 Sentencia T-473 de 1992 del Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.

1993 Sentencia SU-067 de 1993. Magistrado Ponente Fabio Moron Díaz y Ciro Angarita Barón.

1994 Sentencia C-180 de 1994 Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara.

1997 Sentencia SU 039 de 1997. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

2012 Sentencia T-348 de 2012. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

DECRETO 1320 DE 1994 de la Republica de Colombia

DECRETO 1397 DE 1996 de la Republica de Colombia

DIRECTIVA 001 DE 2010

2010 Presidencia de la Republica de Colombia

Documento CONPES 3762 de 2013 de la Republica de Colombia

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT

2013 Mecanismo de Facilitación Colombia. Mayo 2013. Portal web de la organización: <www.humboldt.org.co/chmcolombia>

INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA UNA SOCIEDAD Y UN DERECHO ALTERNATIVOS (ILSA)

2009 Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico. Diciembre de 2009.

LEY 70 DE 1993 de la Republica de Colombia

LEY 99 DE 1993 de la Republica de Colombia

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

1995 Política Nacional de Biodiversidad. Aprobada en 1995. Portal web de la organización: <http://www.minambiente.gov.co/documentos/politica_nacional-biodiversidad.pdf>

2011 Ventanilla Única de Trámites Ambientales. Portal web de la organización <www.ventanilla-ambiental.com/>

MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA

2009 Agenda de Conectividad. Camino a la Sociedad del Conocimiento.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1989 Convenio 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. 7 de junio de 1989.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1945 Carta Mundial de la Naturaleza. 28 de octubre de 1982.

1992 Declaración de Rio sobre ambiente y desarrollo. 14 de junio de 1992.

1993 Convenio sobre la diversidad Biológica. 29 de diciembre de 1993.

2000 Cumbre del Milenio. 8 de setiembre de 2000.

2004 Documento WSIS-03/GENEVA/4-S. Declaración de Principios. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra, Suiza. 10 al 12 de diciembre de 2003.

PIZZORUSSO, Alessandro

1996 Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo I. Capítulo XIII.

RODRÍGUEZ, G. A., MUÑOZ ÁVILA, L

2009 La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio. Universidad del Rosario.

SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL DE COLOMBIA – SIAC

2007 Lineamientos de Política de Información Ambiental. 2007.
En portal web de la organización: <http://www.anla.gov.co/documentos/1308_Pol%C3%ADtica_Propiedad_Intelectual.pdf>



D. Ecuador

1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PRINCIPIO DE BUEN GOBIERNO. EL CASO DEL ECUADOR

Hay pocas dudas acerca del cambio político ocurrido en la última década en América Latina. Más allá de las discrepancias en la caracterización del sentido que tiene este cambio, se puede identificar un consenso que define a este nuevo momento a partir de un distanciamiento con las políticas que configuraban el predominio del “neoliberalismo” en la acción de los Estados. De modo muy general, este distanciamiento de la “época neoliberal” está marcado –como es sabido– por una recuperación del rol del Estado en la economía, una mayor inversión en el llamado “sector social” y una reforma institucional que intentaría dar nueva forma a los aparatos estatales en función de principios de garantía de derechos, inclusión, reconocimiento de minorías, mayor participación de la población en los asuntos públicos, etc.

El Ecuador hace parte de este nuevo momento político desde que el gobierno de Rafael Correa llegó al poder en el año 2007. Distintos aspectos de la gestión gubernamental permiten señalar una nueva dirección en el diseño y aplicación de políticas públicas en relación con la etapa anterior. Por esta razón, cierto ánimo de “ruptura” trata de posicionarse desde la perspectiva del gobierno, la idea de que se está llevando a cabo una “revolución” es un tópico recurrente en su discurso y su propaganda. Este enfoque se sustenta en la noción de que ha ocurrido un cambio sustancial en los principios sobre los que se edifica la política. En contraposición con el individualismo, la desigualdad social, el debilitamiento de lo público, la destrucción de la naturaleza o la exclusión de grupos sociales; el “gobierno revolucionario” se habría desplazado hacia nuevos principios que se contraponen con aquellos que impusieron los gobiernos neoliberales. Esta nueva concepción de la política se resumiría –siempre desde la mirada gubernamental– en un gran principio articulador, a saber: el Buen Vivir o Sumak Kawsay.

Este principio fue recogido en el texto de la Constitución promulgada en 2008 como resultado del proceso llevado a cabo por la Asamblea Constituyente; y, posteriormente se ha incluido en los planes nacionales que, de hecho, han sido definidos como planes del Buen Vivir. Aunque se trata de un concepto que presenta enormes dificultades a la hora de hallarle una definición específica, es posible decir que hay tres elementos que permiten aproximarse a su contenido. El primero de ellos hace relación al Buen Vivir como un principio que cuestiona la noción del desarrollo como crecimiento económico; en tanto que, el segundo alude a un cambio en las relaciones de la sociedad y la naturaleza que busque darles un sentido armónico; y, finalmente, el tercero se refiere a una gestión política fundamentada en criterios de “socialismo” y “democracia radical”. Este último es el que se circunscribe al ámbito más estrictamente político, es decir, busca una vinculación con la problemática de la forma de organización que la sociedad puede darse a sí misma para alcanzar los objetivos del Buen Vivir; en otras palabras, una de las dimensiones del concepto de Buen Vivir se relaciona con el carácter de la política como “buen gobierno”.

Este sentido político está presente como un principio general en la Constitución del Ecuador, en su preámbulo el texto constitucional es definido como la decisión por construir “[u]na nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”. Del mismo modo, el reciente Plan Nacional 2013-2017 define así este que podríamos denominar como el “componente político” del Buen Vivir: “[e]l *Sumak Kawsay* fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad” (SENPLADES, 2013, pág. 23). Resulta evidente el vínculo del estatuto político del Buen Vivir con el muy conocido concepto aristotélico del “bien común”, entendido como el “bien superior” de la comunidad (Aristóteles, 1998, págs. 45, 1252a). Esta referencia es reconocida explícitamente en el Plan del Buen Vivir, pero incluye también otras fuentes que nutren aquella perspectiva política, en particular, la “sabiduría ancestral” de las distintas sociedades tradicionales; es por ello que es considerado como un principio universal presente tanto en la tradición occidental como en la no-occidental (SENPLADES, 2013, pág. 23).

No obstante, el Buen Vivir como “buen gobierno” planteado de este modo se halla todavía en un nivel general y declarativo. Si se abandona este plano, las definiciones del texto constitucional y el Plan Nacional del Buen Vivir dejan ver una concepción que –no exenta de confusiones, ambigüedades e indeterminaciones– adscribe a la tendencia política del republicanismo contemporáneo. El proyecto político del gobierno de Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) se reconoce explícitamente como republicano. De hecho, como lo señala Andrade (2009, pág.88), sus voceros hablan desde el republicanismo. En un extraño y confuso documento oficial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) llamado *Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano* (Ramírez, s.f.), un alto funcionario de gobierno expone los principios que explicarían el carácter republicano del proceso político, en particular, el de la Constitución (págs. 29-32). Precisamente tres principios que definen al republicanismo contemporáneo (Skinner, 2004; Ovejero, Martí, & Gargarella, 2004) son planteados como pilares del carácter republicano del proyecto de gobierno: libertad republicana, participación y deliberación, y virtud cívica.

En la definición del “buen vivir” o *sumak kawsay*, Ramírez insiste en los principios republicanos que animan la reconstrucción del Estado (Ramírez, s.f. págs. 21-22). Cosa parecida sucede con su definición del “biosocialismo” (pág. 23). Aunque estos conceptos republicanos forman parte de un intrincado conjunto de “principios” del más heterogéneo carácter: plurinacionalidad, bioética, antipatriarcalismo, etc., es innegable que la noción del “buen vivir” se vincula con el sentido de bien común y sus contenidos de construcción colectiva.

Es esta especificidad del modo en que se entiende el “buen gobierno” el que permite comprender la importancia que cobra la participación ciudadana. Esta es comprendida como un mecanismo indispensable para el ejercicio político en la sociedad. El estatuto que adquiere –siempre en términos formales– es notorio en la Constitución, así lo demuestran las disposiciones que crean varias entidades institucionales destinadas a la participación ciudadana, el reconocimiento de esta como uno de los derechos fundamentales; y, su consideración como un mecanismo para el ejercicio del amplio abanico de derechos reconocidos en el texto constitucional. Esto marca una significativa diferencia en relación con la Constitución Política anterior de 1998, aunque es necesario advertir que más que una “ruptura radical” se trata de una ampliación del principio de participación que estaba ya incluido en aquella Constitución, cuyos alcances eran considerablemente limitados. Lo novedoso de la Constitución de 2008 es que establece formas institucionales para el ejercicio del derecho de participación ciudadana; en tanto que, en la de 1998 se reconocía el derecho, pero no existía ningún mecanismo institucional específico que viabilice su aplicación.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN DERECHO. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN EL ECUADOR

2.1. NORMAS GENERALES SOBRE PARTICIPACIÓN

El derecho de participación ciudadana –como se ha mencionado líneas arriba- cobra una importancia significativa en la reforma normativa del Estado reciente. Las normas generales que lo regulan son la Constitución, promulgada en 2008; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, emitida en 2010; y, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 2009. Evidentemente estas dos leyes se derivan de la Constitución, en la disposición transitoria primera de esta última se estableció la necesidad de promulgar una ley que regule la participación ciudadana (numeral 3) y la creación del organismo institucional encargado del tema.

En la Constitución este derecho se halla presente a lo largo de todo el texto, hace parte tanto de los principios constitucionales como de la mayor parte de los aspectos específicos en que se organiza el Estado. Pero, al ser un principio “transversalizado”, su análisis demanda un ejercicio de ordenamiento de los elementos que componen el carácter que el derecho de participación adquiere en la norma constitucional. Para ello conviene tener como punto de partida una aproximación al modo en que está organizada la Constitución¹⁷⁴. Podemos decir que son tres componentes los que conforma el conjunto de esta norma:

1. Principios generales. Que corresponden al Preámbulo y los tres primeros títulos de la Constitución: título I (“Elementos constitutivos del estado”), título II (“Derechos”), título III (“Garantías constitucionales”); y, al título IX (“Supremacía de la Constitución”).
2. Estructura del poder. En el que se incluyen el título IV (“Participación y organización del poder”), el título V (“Organización territorial del Estado”) y el título VIII (“Relaciones internacionales”).
3. Régimen económico y social. Que abarca los títulos VI (“Régimen de desarrollo”) y VII (“Régimen del Buen Vivir”).

El principio de participación, entendido como derecho en sentido estricto o como mecanismo político, aparece en estos tres componentes. En primer lugar, como es lógico suponer, aparece reconocido como un derecho, todo el capítulo quinto del título II referido a los derechos corresponde a los “Derechos de participación”. En este capítulo se reconocen derechos relacionados con la participación en asuntos públicos, la presentación de iniciativas legislativas, el voto, la consulta, la conformación de organizaciones, la fiscalización y el desempeño en cargos públicos (arts. 61 y 62). De entrada es indispensable señalar que en este capítulo de la Constitución estos son –estrictamente hablando- derechos de participación y no se establecen explícitamente como derechos para la toma de decisiones. Por lo demás, conforman un conjunto bastante heterogéneo, referido a distintos niveles y modalidades de la gestión política.

En el título II, “Garantías constitucionales”, la participación ciudadana aparece referida a las políticas públicas y los servicios públicos; pero, el énfasis tiene que ver con la provisión de estos últimos. La participación es considerada como un mecanismo para regular la formulación, ejecución y control sobre aquellos sin una precisa determinación –una vez más- respecto a la toma de decisiones. Dicho de otro modo, en este ámbito el aparato estatal es el “decididor” último y la participación sirve para demandar o fiscalizar su funcionamiento. Por lo demás, hay que notar que, planteadas así, las garantías de este derecho se restringen en este caso al ámbito administrativo del Estado y no necesariamente al ámbito estrictamente político¹⁷⁵.

174 La interpretación que sigue no es de carácter jurídico, se trata –más bien- de una aproximación más cercana al análisis político. Se adopta esta perspectiva porque resulta importante no perder de vista la relación entre el derecho de participación y su consideración como principio de “buen gobierno”, cuyo análisis queda limitado desde un enfoque estrictamente jurídico.

175 Esta centralidad del aparato administrativo de Estado queda fuera de dudas es incontestable si se analiza el Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir. En sus “políticas y lineamientos estratégicos” hay un claro predominio del rol del Estado como proveedor de servicios y espacio que regula la participación ciudadana supeditada al funcionamiento administrativo del estado (SENPLADES, 2013, págs. 98-104).

En segundo lugar, la estructura de poder planteada por la Constitución precisa el sentido político del derecho de participación. En el título IV, "Participación y organización del Estado", se halla la explicación a la heterogeneidad de los derechos de participación, allí la Constitución reconoce diversas formas de democracia y las pone en relación con la participación ciudadana: "[l]a participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria" (art. 95). Adicionalmente, este artículo señala:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (Constitución del Ecuador, art. 95).

Como se puede ver, aquí se determina con claridad el carácter de este derecho en relación con la toma de decisiones y la "construcción del poder ciudadano". No obstante, si se contrasta este "principio de participación ciudadana" con los derechos de participación reconocidos en los artículos 61 y 62 es notorio un mayor peso de los mecanismos de democracia representativa; no es posible esclarecer el peso que en el funcionamiento del Estado pueden tener los mecanismos de democracia directa, definidos –más bien– de forma convencional (elecciones de dignatarios, consultas populares referéndums, etc.), ni mucho menos los de "democracia comunitaria", cuya definición específica es sencillamente pasada por alto.

Por otra parte, la organización del poder planteada en la Constitución representa un cambio sustancial en la estructura del Estado, uno de cuyos elementos fundamentales radica en el principio de participación ciudadana. La Constitución establece un ordenamiento distinto a la clásica división que define tres poderes o funciones del Estado, el nuevo esquema institucional que implanta la Constitución define la existencia de cinco funciones: a) legislativa; b) ejecutiva; c) judicial; d) transparencia y control social; y, e) electoral. La influencia del principio de participación está relacionada con la creación de la función denominada "Transparencia y Control Social", su carácter es definido así:

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción (Constitución del Ecuador, art. 204).

En consecuencia, el derecho de participación se halla en la base de la instauración de esta nueva función del Estado. Es necesario tener en cuenta que en este ámbito –el de la estructura del poder– tiene lugar el paso de los principios generales al diseño institucional y de ahí la importancia de esta instancia que se convierte en el espacio específico de la participación ciudadana dentro del nivel más alto de la estructura del Estado.

Resulta muy interesante que el derecho de participación adquiera forma institucional en el estrato de las funciones del Estado, que sea puesta al mismo nivel de las otras funciones o poderes estatales. Esto deja ver que en el diseño constitucional este constituye un aspecto central del nuevo orden normativo. Pero, es necesario tener en cuenta dos cuestiones de gran importancia. Por una parte, esta nueva función –que ha dado en llamarse el "quinto poder"– se desprende de la función legislativa, de la escisión de varias de sus competencias surge la función de transparencia y control social; lo cual termina por profundizar una de las tendencias más sólidas de la forma política "neoliberal": el debilitamiento del poder legislativo; el cual tiene que ver con algo así como la "despolitización" de la sociedad, la progresiva restricción de los espacios para la política como construcción común. Por otra parte, derivado de lo anterior, se supondría que ese debilitamiento se compensaría con un fortalecimiento de la gestión política directa de la ciudadanía en el "quinto poder"; pero, si se mira con detenimiento esto no ocurre, una vez más se difumina el fundamento político de la participación ciudadana y queda reducida a la fiscalización y el control de las acciones del Estado, de la ejecución de decisiones que se toman en otro parte. Vuelve a aparecer el "contrapeso" administrativo de la participación ciudadana: la reducción de su contenido político a un ejercicio administrativo de control. Es revelador que la función no se llame "participación ciudadana" o "poder ciudadano", sino que esté ligada al control y la transparencia.

El derecho de participación es reconocido también en lo referente a la organización territorial del Estado (Título V). En los distintos niveles territoriales de gobierno se definen como necesarios espacios de participación ciudadana. De igual modo, la perspectiva desde la que se reconoce este derecho es la misma aplicada en su formulación general de los principios constitucionales (derechos y garantías) y la estructura del Estado central.

Ahora bien, como hemos mencionado, este componente de organización del poder determina la institucionalización del derecho de participación; en concreto, la definición de los mecanismos que permiten su ejercicio. En relación con el “quinto poder” se establece como órgano institucional al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que tiene autonomía financiera, presupuestaria y organizativa (art. 204). Sus representantes son elegidos a través de un concurso público de oposición y méritos “con postulación, veeduría e impugnación ciudadana” (art. 205). En resumen, sus competencias específicas se refieren al control de la corrupción, la rendición de cuentas de funcionarios públicos y la promoción de la participación ciudadana (arts. 206 y 208). De modo particular, es parte de sus funciones el nombramiento de ciertos funcionarios de Estado: miembros de la Función Electoral, Procurador General del Estado y representantes de las distintas superintendencias. En el caso de los organismos electorales se hace un concurso de oposición y méritos (art. 236); en tanto que, en los otros casos se elige de una terna presentada por el presidente de la república (art. 208). Para el cumplimiento de estos procesos de selección se determina que el Consejo conformará “comisiones ciudadanas” constituidas por un representante de cada función del Estado e igual número de representantes de organizaciones sociales y ciudadanas previa postulación formal y sorteo entre las entidades postulantes (art. 209).

En cuanto a las otras funciones del Estado se establece un mecanismo de participación en el ámbito del Ejecutivo, se trata de los “Consejos nacionales de igualdad” (arts. 156 y 157). Estos son definidos como “órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”. En términos concretos, su campo de acción se refiere políticas públicas que guardan relación con “temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana.” Pero hay algo más, sus competencias se circunscriben al proceso de gestión administrativa de esas políticas, específicamente a: “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación” (art. 156). Estos consejos funcionarán en coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras (ministerios, secretarías, agencias, etc.) del Ejecutivo. Como se puede ver, el contenido específico que adquiere la institucionalización de la participación en este ámbito adscribe al sentido general que se ha descrito, hay un deslinde respecto a lo estrictamente político: la toma de decisiones. Conviene subrayar que estos consejos vinculan el derecho de participación con la garantía de lo que podemos denominar como “derechos de la diversidad”, ampliamente reconocidos en la Constitución; aspecto que prácticamente está ausente en el diseño institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En las funciones del Estado restantes no existen mecanismos semejantes. En el caso de la función judicial se reconoce a la “justicia indígena” aplicable en el territorio de pueblos indígenas y para “conflictos internos” (art. 171). Este reconocimiento parece ser una variante que conjuga el derecho de participación y los “derechos de diversidad” en un ámbito puntual y restringido que, evidentemente, no alcanza la dimensión de principio general ni en relación con la participación ni en referencia a la diversidad.

Un último mecanismo institucional es visible en las formas de gobierno territorial. La estructura territorial define los siguientes niveles jerárquicos: central, regional, provincial y parroquial. Los gobiernos locales son definidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). La Constitución determina que en todos estos niveles de gobierno deben existir instancias de participación en las que se incluya a los “representantes de la sociedad” según el ámbito territorial del nivel de gobierno (art. 100). De modo específico, para los GAD se establece como mecanismo de participación a la “silla vacía” que supone la participación en el debate y la toma de decisiones de un “representante ciudadano” en las reuniones de los consejos de los distintos niveles de GAD (art. 101). Además, se determinan otros mecanismos como: “audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (art. 100); sin embargo, en estos casos no hay ninguna disposición en relación a la toma de decisiones como en el caso de la “silla vacía”.

En tercer lugar, el régimen económico y social reconoce también la importancia del derecho de participación en la formulación de las políticas públicas correspondientes a este ámbito. La promoción y el establecimiento de mecanismos institucionales están presentes como principios tanto del “régimen de desarrollo” (art. 276, num. 3) como del “régimen

del Buen Vivir” (art. 340)¹⁷⁶. Sin embargo, la implementación de mecanismos específicos de participación es observable solo en el primero y en relación con los procesos de planificación tanto en el nivel nacional como en el local. De modo que, se establece el Consejo Nacional de Planificación, encargado de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (actualmente denominado Plan Nacional del Buen Vivir), se conforma por representación de los distintos niveles de gobierno y cuenta con participación ciudadana, además, es presidido por el Presidente de la República. En el ámbito local se determina la conformación de consejos de planificación de los GAD (art. 279).

El “régimen del Buen Vivir” no define mecanismos específicos, en cierto modo se puede decir que los mecanismos descritos viabilizarían la participación relacionada con este ámbito constitucional, pero hace consideraciones explícitas sobre la necesidad de participación en aspectos tales como: educación (art. 347, num. 11), salud (art. 359), comunicación social (art. 384), naturaleza y ambiente (art. 395, num. 3; art. 398), patrimonio natural y ecosistemas (art. 405).

Es necesario ahora pasar al examen de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana aprobada en 2010 en cumplimiento de las disposiciones consignadas en la Constitución. Como es de suponer, la Ley recoge los lineamientos generales presentes en el texto constitucional que pueden resumirse en la concepción del derecho de participación fuertemente vinculada con el control a la corrupción y la fiscalización de la gestión pública, con espacios escasos y restringidos –en términos institucionales reales– para la decisión política. Quizá lo que reviste mayor interés en este cuerpo normativo es que establece y define una serie de mecanismos específicos para hacer posible el ejercicio de la participación ciudadana.

No es fácil hallar un orden suficientemente coherente en esta norma legal, su estructura pasa indistintamente entre ámbitos disímiles y niveles diferentes de la estructura institucional. Así por ejemplo, el título II habla extensamente de la “Democracia directa”, el título III del “Poder ciudadano”, pero este se limita a un declarativo y general artículo único (art. 29). Si se pone en relación con lo que dice la Constitución, es muy significativo que la Ley no contemple ninguna consideración –ni declarativa siquiera– sobre la “democracia comunitaria”, e inclusive sobre la “democracia representativa”. Subyace la idea de que esta última es un sistema cerrado que tiene poco que ver con la participación ciudadana, que parece ser la concepción que anima el diseño normativo e institucional que define el marco de ejercicio del derecho de participación. Por otro lado, hay diversos mecanismos de participación en todo el texto normativo, pero el título VIII se denomina “De los mecanismos de participación”. De cualquier modo, en lo esencial esta Ley se concentra en establecer los mecanismos y las condiciones mediante las cuales puede ejercerse el derecho.

En su parte declarativa, correspondiente al título I (“Principios generales”), se establecen tres ámbitos a los que se refiere este texto normativo: participación en la toma de decisiones; garantía de organización de grupos sociales; y, la implementación de “espacios de deliberación” entre el Estado y la ciudadanía para el seguimiento de políticas públicas y la prestación de servicios públicos (art. 1)¹⁷⁷. Los objetivos de la ley (art. 2) se enfocan en los dos últimos, dejando de lado la dimensión política que implica la toma de decisiones.

Ahora bien, si seguimos la distinción que se ha identificado entre la participación como mecanismo vinculado con la política y como instancia para la gestión administrativa del Estado, es conveniente aproximarse a los mecanismos establecidos en la Ley a partir de este criterio. Es decir, se trata del primero y el tercero de los ámbitos que se establecen en los principios generales de la norma. Los mecanismos relacionados con lo estrictamente político se consignan especialmente en el título II, “De la democracia directa”. Allí se reconocen los siguientes mecanismos: la iniciativa popular normativa (arts. 6-12), la reforma constitucional por iniciativa popular (art.13), la consulta popular (arts. 19-24) y la revocatoria del mandato (arts. 25-28). De entre los elementos comunes a estos mecanismos reviste importancia el hecho de que cualquiera de estas iniciativas debe legitimarse mediante firmas de apoyo que cubran una proporción determinada del padrón electoral; además, deben someterse a un proceso de aprobación del cumplimiento de requisitos por parte de instituciones del Estado.

176 No se puede dejar de lado el sentido de esta distinción y sus ambivalencias. En general el “paradigma” del Buen Vivir es planteado como una alternativa al desarrollo, sin embargo, el texto constitucional deja claramente establecido que el Buen Vivir alude al “sector social” y las políticas sobre el ambiente; dejando lo económico en el campo del “régimen de desarrollo”. Esta inestable definición que va de una noción restringida del Buen Vivir hacia una mucho más general que pretende ser “civilizatoria” está presente de diversos modos en el campo del debate sobre este tema; entre otras, es una de las causas por las que el concepto presenta grandes dificultades a la hora de precisar su contenido concreto.

177 El artículo 1 habla de un ámbito adicional: el fortalecimiento del “poder ciudadano”. Dado que –como hemos mencionado– la ley no desarrolla nada más que una consideración declarativa sobre este aspecto, no es necesario tomarla en cuenta. Por lo demás, el actual Plan Nacional del Buen Vivir tiene como uno de sus objetivos fundamentales lo que denomina la “construcción del poder popular” (SENPLADES, 2013, págs. 85-108). Tampoco aquí es fácil encontrar definiciones políticas que vayan más allá de lo declarativo y de las generalidades. Ni siquiera es posible establecer si “poder ciudadano” es equivalente a “poder popular”. Si se tiene como punto de mira la yuxtaposición de la tradición republicana y la socialista que se hace en el discurso gubernamental, no es posible suponer que sean lo mismo desde ninguno de los dos enfoques.

Otro mecanismo de este tipo incluido en la ley es el de la “silla vacía”. Siguiendo la disposición constitucional, esta norma legal regula algunos aspectos específicos para la aplicación de este mecanismo en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), es decir, los niveles de gobierno subnacionales (art. 77). A pesar de que la Ley establece diversos mecanismos semejantes a este en el nivel local, solo en este caso se reconoce la posibilidad de incidencia efectiva mediante el voto del representante correspondiente.

En el orden administrativo, los mecanismos de participación son entendidos estrictamente como parte de la creación de un “espacio de diálogo y deliberación” entre el Estado y la ciudadanía. A este ámbito corresponde la parte más extensa, así como la mayor diversidad de mecanismos, de la Ley de Participación. En el nivel nacional se determina que todas las funciones del Estado deben instaurar mecanismos de participación ciudadana (art. 45) y control social (art. 46); al tiempo que, deben considerarse mecanismos para todos los niveles de gobierno. Entre los mecanismos de carácter general se encuentran los siguientes:

1. Audiencia pública (arts. 73-74): Definida por la norma como “instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno” (art. 73).
2. Veedurías para el control de la gestión pública (art. 78): Se trata de organismos que se crean para el control de la gestión pública.
3. Observatorios (art. 79): Se conforman por grupos de personas u organizaciones ciudadanas para la elaboración de diagnósticos, informes y reportes técnicos relacionados con la gestión de políticas públicas.
4. Consejos consultivos (art. 80): Se definen como mecanismos de asesoramiento que se conforman por ciudadanos individuales u organizaciones sociales y por pedido de las autoridades correspondientes. Resulta por lo menos discutible decir que estos consejos son mecanismos de participación ciudadana.

Aunque es algo difuso el estatuto específico que tienen estos mecanismos, el principal problema que presentan no es ese, sino –más bien- su carácter “no vinculante”, su condición de espacios para el “diálogo” sin ninguna regulación que establezca procedimientos capaces de garantizar alguna efectividad política. Las “audiencias públicas” aluden al campo de las demandas a las instancias estatales, en tanto que los otros tres mecanismos se relacionan –sobre todo- con el “control social” de la gestión.

Por otra parte, hay cierta asimetría en la regulación de los mecanismos de participación; a pesar de que se dice que todas las funciones y niveles del Estado deben contar con esos mecanismos, únicamente se desarrollan disposiciones acerca de los mecanismos específicos para la función Ejecutiva. Aquí surge, entonces, otro conjunto de mecanismos de carácter particular; en él se incluyen los siguientes:

1. Consejos nacionales para la igualdad (art. 47): Se repite lo establecido en la Constitución (arts. 156 y 157); es decir, consejos que buscan garantizar el cumplimiento de los “derechos de diversidad” en las distintas instancias del Ejecutivo.
2. Consejo Nacional de Planificación (arts. 48): De igual modo sigue lo señalado en el texto constitucional; sin embargo, la Ley introduce un mecanismo específico nuevo: la “Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir” (arts. 48-51). Con esto se busca regular el principio de participación que en la Constitución solo queda mencionado. La composición de esta asamblea es compleja: “[e]stará conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales.” (art. 50). Es decir representantes de otras instancias creadas por esta ley.
3. Consejos ciudadanos sectoriales (arts. 52-55): Este es un mecanismo creado también por esta Ley y constituye una instancia de participación vinculado con las instituciones del Ejecutivo encargadas de la gestión de políticas sectoriales específicas (ministerios, agencias, secretarías, etc.). Aunque pueden confundirse con los Consejos para la igualdad, no son lo mismo; los consejos sectoriales no se establecen a partir de un aspecto específico de la gestión pública (por ejemplo, los “derechos de diversidad”). Se componen por representantes de los “actores de la sociedad civil” relacionados con la temática sectorial (art. 54).

En cuanto a los niveles subnacionales de gobierno se determinan distintos mecanismos aplicables a los gobiernos locales y que –como se ha podido ver- están vinculados con algunas de las instancias nacionales de participación. Los mecanismos específicos para estos niveles son:

1. Las asambleas locales (art. 56-63): Son definidas como espacios “para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos” y procuran “incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público”. Su conformación incluye a representantes de organizaciones sociales y ciudadanos individuales (art. 57) sobre la base del respeto a los “derechos de diversidad” de cada ámbito territorial. Se establece además una “interrelación territorial” entre los niveles de estas asambleas, es decir, la de mayor alcance territorial debe incluir representantes de las asambleas de niveles territoriales inferiores. No es muy difícil vislumbrar la complejidad que la conformación de estas asambleas plantea; por ello, el art. 62 determina que el Consejo de Participación debe apoyar a los procedimientos y el funcionamiento de estas asambleas.
2. “Instancia de participación ciudadana a nivel local” (arts. 64-65): Planteada de este modo general, hace referencia a un espacio institucional para la gestión conformada por autoridades y representantes de la sociedad. Se dispone que estas “instancias” deben crearse en todos los niveles de gobierno.
3. Consejos locales de planificación (art. 66): Se reconoce una participación de por lo menos un 30% de representantes de la ciudadanía que se nombrarán por parte de las “instancias locales de participación”.
4. Cabildos populares (art. 76): Son concebidos como “instancias de participación cantonal” que llevan a cabo “sesiones públicas de convocatoria abierta”. Es difícil establecer diferencias con las asambleas locales.

La Ley regula además las condiciones generales para el establecimiento de organizaciones sociales y ciudadanas (Título IV). En este sentido, lo más relevante es la necesidad de registro de las organizaciones en instancias estatales. Pero, más allá de este detalle formal, se debe prestar atención a que en ese título de la Ley también se incluyen las figuras de “voluntariado” y “formación ciudadana”. Ambas tienen en el centro al Estado como promotor. Lo que resulta problemático –fenómeno extendido en las políticas gubernamentales- es la inexistencia de una solución de continuidad entre las concepciones políticas que apuntalan las nociones de “organización social” y “voluntariado”. No es este el espacio para discutirlo, pero es necesario dejar señalada la tensión que puede derivarse de la coexistencia de ambos parámetros sobre la participación ciudadana.

En definitiva luego del análisis de la normativa nacional, es de interés –por el momento- poner atención en la intrincada trama institucional que se deriva de ese análisis. La proliferación de entidades institucionales y las asimetrías de la regulación dificultan las posibilidades de que la “ciudadanía” pueda conocer con claridad qué instancias le permiten participar y para qué temas. Además, es fundamental tener presente el doble carácter que adquiere la participación: político y administrativo; con el evidente mayor peso de este último. Finalmente, está el tema territorial, que es quizá donde más caótica se vuelve la regulación sobre los espacios institucionales. Retomaremos esta discusión más adelante.

2.2. NORMAS REGIONALES Y LOCALES

En la medida en que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana norma los mecanismos específicos nacionales y locales, no es necesario un instrumento legal específico para los niveles de gobierno subnacional. Sin embargo, el ejercicio del derecho de participación en este caso se inscribe en una reforma institucional más amplia que alude a la estructura territorial de poder bajo la que se organiza el Estado como se ha referido en la evaluación del texto constitucional. Por lo tanto, se debe vincular el derecho de participación con esta reforma territorial del diseño institucional del Estado. En este sentido, se debe tener en cuenta en primer lugar que la Constitución define que la gestión del Estado se hace de manera descentralizada (art. 1). De modo que, los GAD hacen parte de lo que se denomina “régimen autónomo descentralizado” (art. 225). La constitución establece los criterios sobre la base de los cuales se distribuyen competencias entre el Estado central y el régimen de los GAD. Estos lineamientos constitucionales son regulados por un cuerpo normativo específico: el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en 2010.

El COOTAD hace mención repetidamente a la importancia de la participación ciudadana en la gestión de los GAD. Como es de suponer, la perspectiva que subyace a esta norma es la misma que hemos verificado tanto en la Constitución como

en la Ley de Participación. De cualquier manera, es importante señalar que el derecho de participación aparece como uno de los fundamentos para el reordenamiento territorial del Estado. Así, en el objetivo de este extenso cuerpo legal se dice que busca promover, entre otros elementos, la participación ciudadana por medio de la “profundización” del proceso de autonomías y descentralización (art. 2, lit. b); y, democratizar la gestión del estado central y los GAD teniendo a la participación ciudadana como mecanismo (art. 2, lit. f). También este derecho aparece como uno de los principios que estructuran todo este código (art. 3, lit. g). Es decir, el COOTAD deja claramente establecido un vínculo esencial entre el derecho de participación ciudadana y la gestión autónoma y descentralizada del Estado. De hecho, es notorio que uno de los principios que está presente implícitamente en este código es aquel que plantea que una mayor cercanía territorial de las instancias de gobierno garantiza una mayor participación ciudadana.

Algunas consideraciones que se derivan del COOTAD ayudan a complementar la aproximación que se ha podido realizar a propósito de la Ley de Participación. En primer lugar, es importante determinar la naturaleza institucional que tienen los GAD; estos son considerados –en rigor– como niveles de gobierno, pero conjugan en su estatuto tres funciones del Estado: a) legislación y fiscalización; b) ejecución y administración; y, c) de participación ciudadana y control social (arts. 29 y 30). Esta precisión ayuda a situar mejor el alcance de algunos de los mecanismos contenidos en la Ley de Participación; en particular, se debe señalar que los mecanismos “locales” de participación atañen no solo a la función ejecutiva de los GAD, pero esto no tiene una contraparte específica en el ámbito del Estado central puesto que dicha Ley no contempla mecanismos concretos en relación con las funciones legislativa y de participación. De otro lado, la “silla vacía” es el único mecanismo concreto que permite incidencia política directa en las tres funciones de los GAD. A más de esto, es oportuno mencionar que el COOTAD dispone la necesidad de implementar un “sistema de participación ciudadana” por parte de los GAD (art. 31).

En segundo lugar, uno de los elementos que el COOTAD puntualiza como ámbito específico es el tema de los “presupuesto participativos”. Con cierto detalle se dispone la necesidad de llevar a cabo procesos de participación ciudadana para la planificación, aprobación y seguimiento de los presupuestos de los GAD (arts. 238, 241, 245 y 250). Por supuesto, se determina que esos procesos se harán a partir de los mecanismos legalmente establecidos, el “tono” con el que la participación ciudadana aparece en este aspecto de la gestión de los GAD es más el de un proceso de información antes que de toma de decisiones. Más allá de esto, el COOTAD contiene todo un título referido al tema de participación (Título VII: Modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación; arts. 295-311); en general, se recoge lo establecido en la Ley de Participación y se define que en la gestión autónoma y descentralizada tiene un “papel protagónico” la participación ciudadana (art. 295), así mismo se especifica que, por medio de los mecanismos de democracia directa, la ciudadanía puede presentar iniciativas legislativas locales ante los GAD (art. 303).

2.3. NORMAS ESPECÍFICAS

El marco legal específico sobre participación ciudadana se refiere exclusivamente a la consulta previa, ambiental o prelegislativa. No se incluyen otros mecanismos de participación, ni tampoco se desarrollan esquemas normativos sectoriales. En términos institucionales, esto se explica porque la Ley de Participación regula los distintos espacios en los que cuestiones sectoriales como la gestión ambiental o el manejo de recursos pueden vincularse con formas de participación ciudadana, siempre dentro de los límites señalados. En lo que sigue se hace una referencia sucinta a las normas en las que se contempla el mecanismo de la consulta previa, una relación algo más detenida se hace más adelante (ver § 2.4.).

Es importante subrayar un elemento de contexto sobre el derecho a la consulta. Este tiene una historia precedente en el ámbito normativo y la forma en que se incluye en los distintos cuerpos legales específicos responde, en buena medida, a esos antecedentes. En términos generales, en las la normatividad actual presenta pocas modificaciones, la más relevante tiene que ver con la inclusión del precepto constitucional de la consulta pre-legislativa que constituye un elemento nuevo en el actual orden jurídico. Sobra decir que resulta muy significativo que en el marco normativo que más se aproxima a la práctica política concreta del Estado, este principio se halla desvinculado del contexto general del derecho de participación ciudadana.

a. Normas de participación en la gestión ambiental

En este campo, la regulación más importante es la Ley Gestión Ambiental expedida en 2004. Esta norma aún no ha sido actualizada en función del nuevo marco constitucional. De cualquier modo, la participación es considerada un mecanismo necesario para la gestión ambiental; así por ejemplo, entre las atribuciones del Ministerio del Ambiente

–en tanto que autoridad rectora- se determina la necesidad de conformar “Consejos Asesores” en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental en los que se cuente con la participación de la sociedad civil (art. 9, lit. i); y, “promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en acciones concretas que se adopten para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales” (art. 9, lit. m; art. 12, lit. f).

En lo referente a los mecanismos, el Título II (“Instrumentos de gestión ambiental”), en su capítulo III, denominado “De los mecanismos de participación social”, reconoce el derecho a participación en la gestión ambiental dejando mencionados distintos mecanismos: consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado (art. 28); se determina además que la ciudadanía debe ser informada en casos en que puedan ser afectados por impactos ambientales (art. 29). A pesar de esta diversidad de mecanismos propuestos, la reglamentación específica del artículo 28 –como se verá más adelante- pondrá un énfasis muy fuerte en la consulta como mecanismo de participación ciudadana; esto se explica porque la Ley misa reconoce su importancia en función del reconocimiento de este derecho que hacía la anterior Constitución de 1998 en su artículo 88.

Este artículo se halla regulado por un Reglamento específico expedido por el actual gobierno, a través del Ministerio del Ambiente, en 2008: el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental. Este reglamento define el carácter de la participación como un “elemento transversal y trascendental” que sirve básicamente para incorporar los criterios de la comunidad en la evaluación del impacto ambiental (art. 9); adicionalmente, multiplica la enumeración de “mecanismos de participación”: audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, asambleas, mesas ampliadas, foros públicos de diálogo, talleres de información, talleres de capacitación, talleres de socialización ambiental, campañas de difusión y sensibilización ambiental a través de los medios de comunicación, comisiones ciudadanas asesoras, veedurías de la gestión ambiental, “todos los medios que permitan el acceso de la comunidad a la información disponible sobre actividades, obras, proyectos que puedan afectar al ambiente”, mecanismos de información pública, “reparto” de documentación informativa sobre el proyecto, página web, centro de información pública; y, “los demás mecanismos que se establezcan para el efecto” (art. 8). Aunque los comentarios salen sobrando, esta curiosa enumeración evidencia una constante en el enfoque sobre la participación: la tendencia a confundirla o reducirla a la información a la ciudadanía.

En el ámbito de la legislación secundaria contenido en el llamado Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) es relevante mencionar que se establece como mecanismo de gestión al Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, el cual incluye la participación de un representante de la “sociedad civil”, a más de la representación de dos representantes de las Cámaras de la producción (Libro II, art. 1). En un plano más general, las regulaciones del funcionamiento de la estructura institucional del Ministerio del Ambiente hacen mención a la inclusión del derecho de participación en este instrumento legal, pero no se definen mecanismos específicos (Libro I).

b. Normas de participación para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales

Debido al carácter de la consulta como mecanismo “privilegiado” de participación de acuerdo a lo establecido por el anterior marco constitucional, las regulaciones sectoriales –como se ha señalado- han respondido a las actividades y proyectos que pueden generar impactos sobre el ambiente y las poblaciones locales. En este sentido, la normativa vigente responde a ese criterio concreto. Las regulaciones que tienen algún desarrollo en este sentido aluden a dos sectores económicos: hidrocarburífero y minero.

El sector hidrocarburífero está regulado por la Ley de Hidrocarburos vigente desde 1978 y reformada en 2011 por el actual régimen. En el artículo 93-D de esta ley y los dos siguientes artículos no numerados se reconoce la consulta para toda la población y la participación en los beneficios de la explotación para “etnias y comunidades”. Por su parte, el Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas, promulgado en 2001, relaciona la participación con el “monitoreo y vigilancia ambiental” (art. 88). Es importante tener en cuenta que en el Ecuador existe explotación petrolera desde la década de los setenta.

El sector minero se rige por la Ley de Minería promulgada por el actual gobierno en 2009 y reformada en el presente año.¹⁷⁸ Siguiendo la tónica general, la Ley establece como parte de las competencias del Ministerio que tiene autoridad en el

178 La reforma tuvo que ver principalmente con el mejoramiento de las condiciones para los inversores en los proyectos de minería a gran escala. En concreto, reducir la participación del Estado en los beneficios para hacer “más atractivos” a dichos proyectos.

sector la posibilidad de conformar “Consejos consultivos” que garanticen la participación ciudadana (art. 7, lit. i); además, se señala que la explotación de estos recursos se harán con el “fomento de la participación social y la veeduría ciudadana” (art. 16). En cuanto a los mecanismos concretos, el Título IV (“De las obligaciones de los titulares mineros”, los define en el capítulo III (“de la gestión social y participación de la comunidad”). Esto se complementa con el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras, emitido en 2009. Las consideraciones generales sobre las regulaciones sobre este sector dejan ver fenómenos semejantes a los mencionados antes; por una parte, predomina la dimensión informativa de los procesos de “participación”, se restringen al impacto ambiental y plantean como finalidad –en concreto- la recopilación de criterios de la comunidad. En la Ley aparece un mecanismo específico no contemplado en el resto de las regulaciones: “denuncia de amenazas o daños sociales y ambientales” (art. 91).

c. Normas de participación para la conservación de la biodiversidad

En el Ecuador no existen normas específicas respecto de la participación en este campo más allá del marco legal general al que nos hemos referido en los párrafos precedentes.

2.4. NORMAS PROPIAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS: LA CONSULTA PREVIA¹⁷⁹

El derecho a la consulta previa, libre e informada fue reconocido en el Ecuador el 24 de abril de 1998 cuando el Congreso Nacional, mediante resolución legislativa, aprobó el Convenio No. 169 de la OIT, el mismo que ratificado por el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo No. 1387 de mayo de 1998. Posteriormente, este derecho fue incluido en la Constitución de 1998 y ratificado en la actualmente vigente de 2008. Como antecedente a la aprobación de la actual Constitución conviene mencionar que en el marco del desarrollo internacional de los derechos colectivos se había promulgado en 2007 la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

Este proceso reviste una particular importancia porque, de una parte, recoge las demandas del movimiento indígena ecuatoriano respecto a este y otros derechos colectivos; y, por otra, incorpora el desarrollo que estos derechos habían adquirido en el ámbito internacional expresado en el Convenio No. 169 de la OIT de 1989, que marcó un punto de inflexión en relación con la tendencia “asimilacionista” que había prevalecido hasta su promulgación y la Declaración de Naciones Unidas que profundiza el contenido del Convenio No. 169.

El derecho a la consulta previa, libre e informada está reconocido en el artículo 57 de la actual Constitución del Ecuador como uno de los derechos colectivos. Este reconocimiento establece explícitamente dos tipos de consulta, una para planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras (num. 7); y, otra previa a la adopción de medidas legislativas (num. 17). Este derecho se inscribe en el carácter de la Constitución que, en su conjunto, apuntala el ejercicio de derechos en su sentido más amplio. En relación con este derecho es importante contextualizarlo en relación con el enfoque sistémico e integral de la interpretación del texto constitucional y su relación con el derecho de participación. De hecho, la consulta previa libre e informada es uno de los mecanismos de participación de comunidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, constituyendo además el eje fundamental que permite el ejercicio de los demás derechos colectivos (Gutiérrez Rivas, 2008, pág. 539).

En cuanto al enfoque sistémico e integral de la Constitución se debe señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que esta no podrá ser interpretada de manera fragmentaria; por lo que toda norma debe ser leída en concordancia con las demás normas constitucionales que traten sobre aspectos iguales y con el sentido garantista de la Constitución (Grijalva, 2009, pág. 271). En consecuencia, la interpretación debe incorporar el bloque de constitucionalidad conformado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, que a criterio de la Corte incluye a los instrumentos internacionales que no necesitan proceso de ratificación por los Estados, conocidos como “derecho blando” (soft law). Por lo tanto, principios como la aplicación de la norma más progresiva, la primacía de la interpretación que más favorezca a la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 11) y la prevalencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando reconocen derechos más favorables a los establecidos en la carta política (arts. 417, 424 y 425), deben observarse estrictamente en la aplicación del derecho a la consulta previa. De modo que ninguna norma jurídica o acto del poder público puede contravenir estos principios.

179 Para un análisis más detallado ver: CDES (s.f.).

En consecuencia, la discusión sobre consulta previa incluye con el nuevo marco constitucional un campo distinto, aunque relacionado con la consulta previa vinculada con proyectos extractivos, el de la consulta prelegislativa. Con el antecedente del fracaso en el cumplimiento del derecho de consulta previa que reconocía la Constitución de 1998, esta nueva dimensión del problema devuelve la mirada a los serios límites que existen a la hora de cumplir con los derechos colectivos, los cuales son principalmente de carácter político.

Ahora bien, en efecto la Constitución fortalece el marco jurídico para el ejercicio de los derechos humanos y los derechos colectivos; sin embargo, subsiste el riesgo de mantener la brecha entre los principios constitucionales y las condiciones institucionales para su aplicación práctica. Esto se hace evidente en el mismo texto constitucional que deja la decisión última, en el caso de consulta ambiental, en manos de la autoridad administrativa correspondiente (art. 398).

2.5. MECANISMOS ADICIONALES

No son identificables otros mecanismos.

3 CONCLUSIONES

La primera característica que demanda discutirse en el ordenamiento jurídico e institucional acerca del derecho de participación es su doble carácter. Esa casi invariable tendencia a conferirle un estatuto relacionado con la política en rigor, la toma de decisiones, en el ámbito declarativo; pero, reducirla a una especie de “acompañamiento” administrativo en los mecanismos concretos de gestión pública. El mejor ejemplo de esa reducción: las normativas sectoriales de áreas fundamentales como el petróleo y la minería.

Más allá de las evidencias en los hechos de que los principios de participación no se cumplen –aspecto que no se ha tratado aquí– el marco legal muestra fisuras en cuanto a la viabilidad de esos principios dentro de un ordenamiento institucional que restringe los ámbitos de participación amplia y de constitución de una ciudadanía activa en términos deliberativos. En primer lugar, el indudable carácter presidencialista de la Constitución plantea serios límites a la posibilidad real de una democracia deliberativa (Título IV, capítulo III, secc. I y II). Los ámbitos reconocidos para la participación ciudadana en el Ejecutivo carecen de capacidad de decisión. Lo cual, además, contradice el principio de buen gobierno de inspiración republicana que suele justificar al proyecto gubernamental; como bien lo apunta Gargarella, la tradición republicana siempre cuestionó el sistema de “frenos y contrapesos” liberal por una razón fundamental: estos mecanismos tenían por objetivo el debilitamiento del poder legislativo (Gargarella, 2002, págs. 80 y 87-89)¹⁸⁰, el cual –en coherencia con el republicanismo– constituye el espacio por antonomasia de la democracia deliberativa. Tanto el presidencialismo, como la conformación de una “función ciudadana” de control y transparencia debilitan al legislativo como ámbito de participación política.

En este mismo sentido, el llamado “quinto poder” que estaría formalmente inspirado en los principios republicanos muestra serios límites en el ordenamiento formal de su institucionalidad. Toda la sección declarativa de la Ley Orgánica de Participación Social habla de democratización, deliberación, participación, etc. (Título I). Los mecanismos de democracia directa (Título II) se restringen a la presentación de iniciativas normativas, que pueden ser objetadas por el Ejecutivo (art. 12), reformas constitucionales, consultas populares o revocatorias de mandato. Se debe subrayar que en el capítulo tercero del Título IV el Estado asume un rol de “formación de ciudadanía”. No obstante, en adelante, de entre el extendido conjunto de mecanismos de participación en el ámbito público, entre los que se cuentan consejos sectoriales, asambleas locales, veedurías, consejos consultivos, consejos de igualdad, etc. (Título VI a VIII), ninguno tiene injerencia directa en la toma de decisiones a excepción del mecanismo de la “silla vacía” incluido para la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (art. 77).

Esta ambigüedad plantea un problema central en el diseño de la reforma institucional promovida desde 2007. Si se piensa a la participación ciudadana como un derecho político, esto supone anclarlo de modo predominante a la toma

¹⁸⁰ Gargarella (2004, pág. 88) recuerda que la oposición de los republicanos americanos a la Constitución Federalista plateaba como una de sus demandas la “ausencia de poderes de veto en el Ejecutivo”.

de decisiones, lo cual privilegiaría los mecanismos de “democracia directa” o “democracia comunitaria” en la definición de los elementos fundamentales que determinan el carácter del Estado; pero si la participación corresponde a un derecho “ciudadano” circunscrito a la gestión de las “decisiones tomadas” por los representantes electos por la vía de la democracia representativa, el derecho se restringe al hecho de tomar parte en el proceso, aunque este no necesariamente tenga incidencia en la definición de aquellos fundamentos políticos. Al final de cuentas se trata de la participación ciudadana como un principio que democratiza el poder o un principio que “democratiza” la administración pública sin desconcentrar el poder, lo cual reduce seriamente su efectividad política. El examen que se ha ensayado en este documento deja poco espacio para la duda, la extendida definición de los mecanismos de participación como instancias consultivas, de veeduría, de seguimiento o de información hablan de una concepción más ligada a la necesidad de contar con espacios para la presencia de la ciudadanía que terminan siendo inocuos por la inexistencia de vías que le asignen algún tipo de incidencia política real en las decisiones. Es enormemente significativo, por ejemplo, que la Ley de Participación conciba estas instancias como “espacios de diálogo” entre el Estado y la sociedad, lo cual bien podría leerse como “diálogo” entre las instancias que toman las decisiones (Estado) y las que demandan o controlan esas decisiones (sociedad).

Aunque todo este asunto de la participación se ha planteado con mucho sentido de novedad por parte del actual régimen, todo parece que la ambigüedad que adquiere en el marco normativo se explica –por el contrario- debido a que esa novedad es aparente. Lo que se evidencia con claridad es una continuidad consistente con lo que venía siendo el “campo institucional” de la participación ciudadana que se ha venido configurando en el país desde la década de los 90. De modo que, la ambivalencia en la consideración de la participación parece tener su origen en ese proceso. No se debe perder de vista que el principio de participación ha sido promovido desde diversas –hasta antagónicas- posiciones políticas que coinciden en algo: la crítica a la política en general. Demandar espacios para una ciudadanía “neutral” o “no contaminada” por la política, puesto que no representa intereses partidistas o corporativos ha sido la línea fundamental de las exigencias por espacios de participación ciudadana. Como se puede ver, este no es solo un problema de concepciones o ideas acerca de la política, sino que tiene efectos muy concretos sobre la acción política. Si no se abandona el campo idílico de la “ciudadanía despolitizada” es imposible superar la tendencia a que el derecho de participación termine siendo declarativo o un mero mecanismo administrativo.

Un segundo problema tiene que ver con la descontextualización que el marco normativo hace de lo que podría llamarse “politicidad del territorio”. Como se ha tenido oportunidad de ver, los mecanismos son “universales” y las variaciones entre niveles de gobierno se reducen casi exclusivamente a la jurisdicción político-administrativa de cada GAD. La ausencia de consideraciones que permitan establecer diferencias en las posibilidades de gestión de la participación dependiendo de las brechas territoriales, la concentración de capacidades institucionales en escasas zonas del país, las formas de organización existentes (no solo de pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios), etc., son aspectos que están fuera de las distintas regulaciones existentes. Es más, no existen disposiciones que de algún modo den cuenta de los límites para una participación democrática que puede presentar la interrelación entre mecanismos por niveles de gobierno; es decir una asamblea local de un GAD en situación de exclusión, pobreza y marginación tendrá menos posibilidades de lograr las mismas condiciones de participación de un GAD con mejores condiciones estructurales (por ejemplo, el de una capital provincial).

En relación con esto tenemos un tercer problema, se trata de las asimetrías, los vacíos y la situación fragmentaria con la que está regulada la participación ciudadana. Esto define un conjunto excesivamente intrincado de mecanismos de participación que en lugar de viabilizarla, la obstaculizan. Una vez más, esto tiene que ver con el peligro de la descontextualización. Conviene poner un ejemplo, si se piensa en una parroquia rural –sin tomar en cuenta los mecanismos de democracia representativa y directa- esta parroquia podría tener un consejo ciudadano local, un consejo local de planificación, participar en la asamblea plurinacional e intercultural local (vinculada al Consejo Nacional de Planificación), nombrar representante para la “silla vacía”, incluirse en los cabildos municipales, eventualmente podría incluirse en alguno de los consejos de igualdad; y, también puede formar parte de los consejos sectoriales. Eso “sin perjuicio” de que se constituyan otros mecanismos: veedurías, consejos consultivos, audiencias públicas y otros de los tantos que las normas legales dejan como una posibilidad abierta. Una enmarañada red institucional sencillamente impracticable.

REFERENCIAS

ANDRADE, P.

2009 La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992-2006. Quito: Corporación Editora Nacional.

ARISTÓTELES

1998 Política. (C. García Gual, & A. Pérez Jiménez, Trads.) Madrid: Alianza.

CDES

(s.f.) Consulta previa en el Ecuador. Quito: CDES.

GARGARELLA, R.

2002 "La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanismo e igualitarismo". En A. Hernández (Ed.), Republicanismo contemporáneo (págs. 75-100). Bogotá: Siglo del Hombre / CIDER / Universidad de los Andes.

OVEJERO, F., Martí, J., & Gargarella, R.

2004 "Introducción. La alternativa republicana". En F. Ovejero, J. L. Martí, & R. Gargarella (Edits.), Nuevas ideas republicanas (págs. 11-73). Barcelona: Paidós.

RAMÍREZ, R.

(s/f). Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano. s/l: SENPLADES.

SENPLADES

2013 Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.

SKINNER, Q.

2004 "Las paradojas de la libertad política". En F. Ovejero, J. L. Martí, & R. Gargarella (Edits.), Nuevas ideas republicanas (págs. 93-114). Barcelona: Paidós.

1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PRINCIPIO DE BUEN GOBIERNO

1.1. AL NIVEL INTERNACIONAL

En lo que atañe a la gobernanza política, cabe señalar que, al nivel internacional, la **Comisión de Derechos Humanos de la ONU** - tal como el Consejo de Derechos Humanos, su sucesor a partir de 2006, - ha considerado de manera reiterada que el buen gobierno se basa en: (i) una gestión **transparente**, (ii) **responsable**, (iii) **consecuente** (es decir, que rinde cuenta), (iv) **participativa**, y (v) **sensible a las necesidades** y aspiraciones de la población¹⁸². Se considera también como principios de buena gestión pública, entre otros, la **imparcialidad**, el **estado de derecho** la **lucha contra la corrupción**¹⁸³. Se instó a los Estados adoptar esos principios de gobernanza¹⁸⁴, acordando una atención especial a las mujeres y los miembros de los grupos vulnerables y marginados¹⁸⁵. Desde los primeros pronunciamientos de la Comisión de Derechos Humanos, el reconocimiento de la importancia del buen gobierno se generalizó al nivel internacional¹⁸⁶.

Sin bien las prácticas de buen gobierno varían necesariamente según las circunstancias y necesidades particulares de las diferentes sociedades, incumbe al Estado la responsabilidad de determinar y aplicar esas prácticas,

181 El presente estudio fue elaborado por Sébastien Snoeck (DAR). Su título es "Participación Ciudadana: Diagnóstico de la Situación en el Perú", Lima, marzo de 2013.

182 Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Resoluciones 2000/64, 2001/72, 2002/76, 2003/65, 2004/70, 2005/68. Consejo de Derechos Humanos, Resoluciones 7/11 (2008) y 19/20 (2012).

183 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 19/20 (2012).

184 En particular, véanse Resolución 2005/68.

185 Comisión de Derechos Humanos véanse Resolución 2005/68; Consejo de Derechos humanos, Resolución 7/11 (2008).

186 Véanse, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, La Declaración de Bruselas de la Conferencia sobre los países menos desarrollados (Doc. A/CONF.191/12); el Programa de Acción de los países menos desarrollados para la década 2001-2010 (A/CONF.191/11); el Consenso de Monterrey sobre el financiamiento del desarrollo (A/CONF.198/3, anexo); Plan de implementación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (A/CONF.199/20 y Corr.1, cap. I, resolución 2, anexo).

basadas en la transparencia y la responsabilidad, y de crear y mantener un entorno propicio conducente al disfrute de todos los derechos humanos a nivel nacional¹⁸⁷. En efecto, la Comisión de Derechos Humanos consideró que el buen gobierno es una condición indispensable para la promoción de los derechos humanos¹⁸⁸. En realidad, el buen gobierno y los derechos humanos se refuerzan entre sí¹⁸⁹. Además, el buen gobierno es esencial para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre¹⁹⁰.

Acerca de la participación en particular, el estudio llevado a cabo por el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** reveló que cuando están orientadas por los valores de los derechos humanos, las reformas de las instituciones democráticas con arreglo al buen gobierno crean vías para la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas, sea por conducto de las instituciones estructuradas o mediante mecanismos informales de consulta. Entre las enseñanzas del estudio, se constató que la participación ciudadana y las distintas alianzas sociales son decisivas para la protección de los derechos humanos. Además, es más probable que las políticas derivadas de procesos participativos sean percibidas como legítimas por la población¹⁹¹.

1.2. AL NIVEL NACIONAL – EL CASO DEL PERÚ

Al nivel nacional, el Estado peruano se comprometió en el **Acuerdo Nacional** (2002) a *“institucionalizar el diálogo y la concertación, en base a la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias, estableciendo mecanismos institucionalizados de concertación y control que garanticen la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas”*¹⁹².

La **Defensoría de Pueblo** destacó que se está promoviendo en la actualidad una forma de gobierno más horizontal, contrapuesta al gobierno jerárquico tradicional, que plantea nuevos métodos y mecanismos para que los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en los procesos de toma de decisiones y plantear al Estado sus preferencias, expectativas y necesidades, para que éstas sean tomadas en cuenta y se formulen políticas públicas efectivas que satisfagan sus demandas. Precisa que *“esta nueva forma de gobierno, denominada gobernanza, implica un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales mediante redes de decisión mixtas (públicas y privadas). Implica, entonces, un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método por medio del cual se gobierna la sociedad. En esa línea, este modelo de gobierno se caracteriza por: i) la interacción entre los actores públicos y los diferentes actores sociales; ii) las relaciones horizontales entre ellos; iii) la búsqueda de equilibrio entre el poder público y la sociedad civil; y iv) la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor. Ello requiere la implementación de estructuras y procesos mediante los cuales los actores públicos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”*¹⁹³.

En base a los pronunciamientos internacionales mencionados, la Defensoría del Pueblo precisó que el concepto de ‘buen gobierno’ integra principios que se entienden aplicables a todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) y que hacen más democrática la formulación de las políticas públicas y la implementación de éstas¹⁹⁴. Identificó los siguientes principios de buen gobierno¹⁹⁵:

- **Principio de Participación.**- Implica que la variedad de actores sociales, como empresas, ONG, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas y los ciudadanos en general se incorporen a la toma de decisiones públicas, de acuerdo a las normas y procedimientos que se implementen para ello. En ese sentido, se entiende que la calidad,

187 Comisión de Derechos Humanos, Ibid.

188 Comisión de Derechos Humanos, Ibid.

189 Practicas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008.

190 Consejo de Derechos humanos, Resolución 19/20 (2012).

191 ACNUDH, op. cit.

192 <http://www.acuerdonacional.pe/>

193 Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales, Documento Defensorial N°17, Primera Edición, Defensoría del Pueblo, enero de 2012.

194 Ibid.

195 Ibid. Véanse también Ética Pública y Prevención de la Corrupción, Documento Defensorial N° 12, Defensoría del Pueblo, Lima, 2010. La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad, Serie Informes Defensoriales - Informe N° 151, Defensoría del Pueblo, Lima, 2010.

la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana, tanto en la fase de formulación como en la de implementación. De esta manera se espera que la participación contribuya a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. El principio de participación implica que los ciudadanos informados y organizados pueden intervenir activamente, de manera directa o indirecta, en el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

- **Principio de Transparencia.**- Impone a los funcionarios públicos el deber de actuar de la manera más transparente frente a la ciudadanía. Ello permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones Públicas. Del mismo modo contribuye a que los ciudadanos y ciudadanas se conviertan en participantes activos y no únicamente reactivos en los asuntos públicos. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, la transparencia permite que se manifieste el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos. Para llegar a la transparencia, la información debe incorporar los siguientes atributos: a) relevancia; b) accesibilidad; c) calidad: debe ser veraz y completa, no tener errores u omisiones, d) comprensibilidad; e) confiabilidad: respetando el principio de neutralidad; f) oportunidad: entregada en plazos razonables.

La transparencia es un camino de doble vía: por un lado, la administración estatal hace pública la información correspondiente a sus acciones y decisiones; por otro, el ciudadano puede requerirla cuando considere que es necesaria para el cabal conocimiento de las intervenciones públicas. En esa medida, el derecho de acceso a la información pública y la normativa relacionada con él son consustanciales al principio de transparencia.

El principio de Transparencia no se restringe a la entrega de la información que se solicite a una institución, sino que debe contemplar la implementación de medidas que pongan a disposición de la ciudadanía los datos requeridos para que ejerza cabalmente su derecho de vigilar la acción pública, así como el adecuado funcionamiento de las herramientas de acceso a la información pública.

- **Principio de Responsabilidad.**- Alude a la obligación que deben asumir los funcionarios públicos respecto al cumplimiento de sus deberes y funciones, desplegando los esfuerzos necesarios para satisfacer las demandas e intereses legítimos de la población, mediante un ejercicio regular eficaz, oportuno e inclusivo de la función delegada, concedida u otorgada;
- **Principio de Rendición de Cuentas.**- Demanda que todo funcionario público responda por las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado, concedido u otorgado. Ello obliga a que tales decisiones y acciones sean correctas y respondan al interés público genuino, pues solo así podrán resistir el escrutinio de la ciudadanía.
- **Principio de sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población.**- Implica que los gobiernos implementen políticas y acciones que atiendan las necesidades de la población, en particular de la población tradicionalmente excluida y marginada; está relacionado con el nivel de legitimidad de las intervenciones públicas del Estado.
- **Principio de Eficacia.** – Prevé la consecución del resultado que corresponda a los objetivos preestablecidos por la organización. Asimismo, el deber de actuar de forma eficaz implica la necesidad de actuar teniendo en cuenta los principios de eficiencia y economía, es decir, la optimización y el uso adecuado de los recursos públicos;
- **Principio de Coherencia.**- Es importante contar con objetivos consistentes y articulados, pues existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo que repercuten en otros ámbitos sectoriales y, por consiguiente, inciden en otros intereses, lo que obliga a tenerlas en cuenta;

Cabe mencionar que al tenor del artículo 5 del Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) *“las políticas de Estado deben integrar las políticas ambientales con las demás políticas públicas estableciendo sinergias y complementariedad entre ellas. Las políticas públicas, en todos sus niveles, deben considerar los objetivos y estrategias de la Política Nacional Ambiental en sus principios, diseño y aplicación”*¹⁹⁶.

196 Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Además, de nuestra opinión, se puede deducir de los principios de Eficacia y Coherencia los de **Planificación, Coordinación Interinstitucional y Capacidad de gestión**¹⁹⁷.

La Defensoría agregó que estos principios se apoyan y refuerzan entre sí. Por lo tanto, se debe considerar que los principios de Transparencia, Responsabilidad, Eficacia y Coherencia se aplican durante los procesos participativos. De la misma manera, el Principio de sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población debe guiar la conducta de esos procesos, para llegar a una solución consensuada.

Por otro lado, el derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho humano, consagrado al nivel internacional y nacional.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN DERECHO

2.1. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN AL NIVEL INTERNACIONAL

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)**, ratificado por el Perú en 1978, dispone que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna discriminación, y sin restricciones indebidas, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (Artículo 25, inciso a)¹⁹⁸. Cabe recordar que ese tratado, como los demás tratados de derechos humanos, tiene rango constitucional¹⁹⁹. Además, merece mencionar que el principio de no discriminación constituye un principio general de derechos internacional, que se aplique el goce y ejercicio de los derechos humanos²⁰⁰.

En lo que atañe a la participación directa, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, encargados de monitorear el debido cumplimiento del Pacto, señaló que el artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto y está relacionados con el derecho de los pueblos a la libre determinación. La dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio que abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación, ni deberán imponerse restricciones excesivas²⁰¹.

En lo que atañe a la participación ciudadana específicamente en los temas ambientales, la **Declaración de Río** sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) dispone que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos²⁰². Los Principios sobre los Bosques (1992) alientan a los gobiernos promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, la industria, la mano de obra, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, los

197 Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2011, Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Perú, Lima, Perú. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2012, Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Forestal Peruano, Lima, Perú.

198 Véanse también el Artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

199 STC 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC, fundamento 25.

200 Moeckli, Shah & Sivakumaran (2010), pág. 194.

201 Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 1996 (Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

202 Principio 10 de la Declaración de Río.

habitantes de las zonas forestales y las mujeres, en el desarrollo, la ejecución y la planificación de la política forestal del país, y ofrecer oportunidades para esa participación²⁰³.

2.2. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL PERÚ

2.2.1. Normas generales sobre la participación

En lo que respecta al derecho nacional, la Constitución del Perú garantiza, de manera general, el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley los derechos siguientes (Artículo 2, inciso 17; Art. 31°):

- derechos de elección
- iniciativa legislativa
- referéndum (o otra consulta popular²⁰⁴)
- remoción o revocación de autoridades
- demanda de rendición de cuentas (sobre ejecución presupuestal y el uso recursos propios)

Además de esos casos, la Ley N° 26300, **Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos** precisa que son derechos de participación:

- la iniciativa de reforma constitucional
- la iniciativa en la formación de leyes
- la iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales
- y otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente (Art. 2).

Esa ley identifica, no como mecanismo de participación sino de 'control', la revocatoria de autoridades, remoción de autoridades; demanda de rendición de cuentas; y, otros mecanismos legales (Art. 3).

Observaciones

Esa situación suscita los comentarios siguientes. Primero, **no existe en el Perú una norma de alcance general** que permita a los ciudadanos participar en la toma de decisiones que les afecten o que defina las características y principios aplicables a la participación ciudadana.

Segundo, los mecanismos de participación generales ofrecen la posibilidad de influir sobre propuestas normativas (iniciativa constitucional, legislativa o de norma regional/local, referéndum²⁰⁵), los mandatos de autoridades (elección, revocación) o la ejecución de presupuestos (rendición de cuenta). **No constituyen espacios de diálogo** que permiten a la sociedad civil informarse, ser escuchada y actuar de manera igualitaria con las autoridades para formular, aplicar y evaluar políticas públicas o demás decisiones.

Sin embargo, y por fin, presentan **características comunes esenciales**: (i) los ciudadanos pueden presentar **solicitudes de iniciación** del procedimiento. Es decir que la sociedad civil misma puede influenciar el inicio del proceso participativo; y (ii) de ser aceptada la solicitud, las **autoridades están obligadas** sea a iniciar un proceso de toma de decisión (ej. iniciativas normativas, revocatoria, rendición de cuenta,) o sea a adoptar una decisión determinada (referéndum).

2.2.2. Normas regionales y locales

A nivel regional, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) identifica entre los principios rectores de las políticas y la gestión regional el principio de participación (Art. 8,1), según el cual la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

203 Principios Sobre Bosques, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques, Rio de Janeiro, 3-14 Junio 1992, Anexo III, párr. 2, d.

204 Artículos 176, 178, 181, 182 y 185 de la Constitución

205 Mediante referéndum se puede también pronunciarse sobre materias relativas al proceso de descentralización asuntos referidos a la descentralización del Estado (Constitución, Art. 32 y 190).

Vinculado al principio de participación se identifica también, entre otros, los principios de Transparencia, Gestión moderna y rendición de cuentas, e Imparcialidad y neutralidad. Corresponde al Consejo Regional definir la política permanente del fomento de la participación ciudadana (Art. 15, p).

Cabe señalar que al lado del Consejo Regional y de la Presidencia Regional, los Gobiernos Regional deben instituir el *Consejo de Coordinación Regional* que es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades (Art. 11 – 11B). Además de autoridades, está integrado por 40% por representantes de la sociedad civil que cumplen con las condiciones siguientes:

- Las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar son, entre otras: organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes;
- Al menos la tercera parte de los representantes de la sociedad civil deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores; elegidos democráticamente, por un período de 2 años, por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial (acreditando personería Jurídica y un mínimo de 3 años de actividad institucional comprobada).

Se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Presidente Regional.

Puede ser convocado para opinar sobre cualquier asunto o consulta que requiera el Gobierno Regional. Le corresponde de manera general emitir opiniones consultivas sobre los documentos siguientes: El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; El Plan de Desarrollo Regional Concertado; La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado. Siendo su naturaleza la concertación y la consulta, sus acuerdos se toman por consenso.

Al nivel de las municipalidades provinciales y distritales (autoridades locales), la **Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 27972)** subraya varias veces la necesidad de promover la participación vecinal en los asuntos públicos, en particular en la planeación local. Se puede identificar unas características generales de la participación vecinal al nivel municipal:

- los vecinos pueden intervenir en forma individual o colectiva (Art. 111);
- en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión (Art. 112);
- garantizando el acceso de todos los vecinos a la información (Art. 112);
- a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y ley (Art. 111).

A parte de derechos de participación o control puntuales (es decir, elecciones, referéndum, denuncia, revocatoria y rendición de cuenta, consulta popular sobre donación de inmuebles), la Ley Orgánica de Municipalidades crea varios espacios de concertación y participación permanente que merece mencionar:

- *Juntas Vecinales* (Art. 116): son espacios de participación constituidos por los concejos municipales, mediante convocatoria pública a elecciones; están encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios. Tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal;
- *Comités de gestión* (Art. 117): establecidos por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico;
- *Cabildo abierto* (Art. 119): es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico;
- *Comités de vecinos*, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal: se identifican, sin más precisiones;
- además, hay que agregar la participación mediante los *Presupuestos participativos* anuales (Art. 53)²⁰⁶.

206 Véase Ley Nº 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Observaciones

Los Consejos de de Coordinación Regional son espacios de participación limitados por varios factores: calidad de los integrantes, sobrerrepresentación del sector empresarial, reuniones limitadas (imposibilidad de reunirse de oficio), función meramente consultiva y no decisoria.

Al nivel municipal, la Ley (LOM) contiene pautas generales limitadas acerca de las modalidades de participación y deja a las municipalidades la responsabilidad de adoptar normas al respecto. Sin embargo se debe subrayar la posibilidad de participar de forma colectiva, informada, en la formulación de los planes de desarrollo, presupuesto y gestión.

2.2.3. Normas sectoriales

a. Normas de participación en la gestión ambiental

El sector que ha desarrollado las normas de participación más garantista es el **sector ambiental**. La **Política Nacional del Ambiente** establece como lineamiento de política: fomentar la participación activa y pluricultural de la población en la gestión ambiental, y en particular, la intervención directa de grupos minoritarios o vulnerables, sin discriminación alguna; a fomentar la generación de espacios y el uso de herramientas y otros medios, que faciliten efectivamente la participación de la población con capacidades especiales o diferentes en la gestión ambiental; así como incentivar la participación de las mujeres y los jóvenes en los diversos procesos para que ejerzan una efectiva ciudadanía ambiental²⁰⁷.

La **Ley General del Ambiente** (Ley N°28611), que regula las acciones destinadas a la protección del medio ambiente²⁰⁸, reconoce el derecho de toda persona a participar responsablemente en la gestión ambiental. Además, se aplican las disposiciones del D.S. N°002-2009-MINAM, que se aplican al Ministerio del Ambiente y demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos sus niveles nacional, regional y local²⁰⁹.

Las características de la participación en la gestión ambiental pueden resumir de la manera siguiente:

Objetivo	Las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil. ²¹⁰
Participantes	<ul style="list-style-type: none">- Toda persona natural o jurídica.- Sin discriminación de ninguna índole.- Promoviendo la participación de todos los sectores sociales probablemente interesados y de los servidores públicos con funciones, atribuciones o responsabilidades relacionadas con dichas materias²¹¹.
Planificación	<ul style="list-style-type: none">- Convocar públicamente, a través de medios que faciliten el conocimiento de dicha convocatoria, principalmente a la población probablemente interesada.- Prever medios que faciliten la comprensión y participación de la población que no habla el castellano.- Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.- Desarrollar, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestales, programas de información al público, educación, y de generación de capacidades sobre los alcances y beneficios de la participación.- Responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

207 Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM de 23 de Mayo de 2009, Lineamiento de Política N°3.

208 Toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros (Art. 2.3.)

209 Siempre que no tengan normas vigentes sobre las materias reguladas en este Reglamento (Art. 2).

210 Cabe agregar que dentro de los objetivos específicos y funciones específicas del MINAM figura la de "promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible" (Art. 3 y 7 del Decreto Legislativo N° 1013).

211 Cabe mencionar que la LGA promueve la participación de las ONGs ambiental al disponer que promueven, de acuerdo a sus posibilidades, la generación de capacidades en las organizaciones dedicadas a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, así como alentar su participación en la gestión ambiental (Art. 48.1 y 50).

Medidas sometidas al proceso	<ul style="list-style-type: none"> - En los procesos de toma de decisiones. - En la definición de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes en cada uno de los niveles de gobierno.²¹² - En la adopción de normas e instrumentos de la gestión ambiental, así como de los planes, programas y agendas ambientales.
Momentos de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos en la etapa previa a la toma de la decisión o ejecución de la medida. - En su posterior ejecución, seguimiento y control.
Mecanismos de participación	<ul style="list-style-type: none"> - Mediante mecanismos formales.²¹³
Modalidades de la participación (obligaciones del Estado)	<ul style="list-style-type: none"> - En forma individual o colectiva. - Mediante opiniones (fundamentadas), posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes. - Escritos o verbales. - Sin exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental. - Sin que las autoridades impidan u obstaculicen el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana ('buena fe').
Información y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana. - Poner a disposición del público interesado la información y documentos pertinentes, con una anticipación razonable. - Suministrar información adecuada, oportuna y suficiente a fin que el público y en particular los potenciales afectados por la medida o la decisión puedan formular una opinión fundamentada. - En formato sencillo y claro. - En medios adecuados. - De manera accesible (en autoridades locales y internet). - Facilitar otros documentos relacionados. - Otorgar el acceso directo a la información pública, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento, sin distinción de ninguna índole, y rendir cuenta al respeto. - Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen. - Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental - Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información ambiental - El sector debe publicar los acuerdos, observaciones y recomendaciones en su portal institucional. - Si las observaciones o recomendaciones no son tomadas en cuenta, se deberá fundamentar por escrito las razones para ello, en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles.
Obligaciones de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Actuar con buena fe, transparencia y veracidad. - No impedir u obstaculizar el inicio, desarrollo o término del proceso. - No limitar y/o impedir el acceso a la información. - No suministrar información tendenciosa, falsa o difamatoria. - Proporcionar adecuada y oportunamente a las autoridades la información que éstas requieran para una efectiva gestión ambiental. - Actuar conforme a las reglas y procedimientos de los mecanismos formales de participación establecidos y a las disposiciones de demás normas vigentes.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo. - Asegurar la participación en la ejecución, seguimiento y control de la medida. - Llevar registro de los procesos de participación ciudadana, y de sus resultados, así como de las solicitudes recibidas y las respuestas suministradas.

212 Cabe mencionar que Política Nacional del Ambiente, señala que el MINAM debe: "Promover que los compromisos internacionales suscritos y que suscriba el Perú, se articulen al accionar del Estado en sus tres niveles de gobierno"(Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM)

213 El D.S. N°002-2009-MINAM precisa que las entidades públicas deben armonizar sus políticas, normas, procedimientos, herramientas e información, de manera tal que sea posible la participación, efectiva e integrada, de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia (Art. 25).

Merece mencionar también la **Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales** (Ley N°26821) que precisa, acerca de la participación ciudadana, que los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Se les reconoce el derecho de **formular peticiones** y **promover iniciativas** de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia²¹⁴.

b. Normas de participación en el sector forestal

En lo que atañe a la **participación ciudadana en el sector Forestal**, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308) del año 2000 no contempla mecanismos específicos de participación, pero menciona que el Estado promueve el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre en el territorio nacional con la activa participación de los sectores sociales y económicos del país (Artículo 3). Su Reglamento²¹⁵ agrega que constituyen principios orientadores de la actividad forestal y de fauna silvestre la participación de la ciudadanía en general, en la toma de decisiones, el financiamiento, la fiscalización y en los beneficios de la actividad, así como la transparencia en la gestión, el acceso a la información y la responsabilidad funcional de los servidores públicos.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N°29763) aprobado en el 2011, que entrará en vigencia al publicar su Reglamento²¹⁶ (actualmente en elaboración) contiene nuevas disposiciones que aluden a la participación ciudadana y que deberían tomarse en cuenta en momento de elaborar la política forestal y la nueva normatividad del sector²¹⁷.

La Ley dispone que son principios generales aplicables a la gestión forestal y de fauna silvestre además de los principios, derechos, deberes y disposiciones aprobados en la Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los demás tratados internacionales:

- **Gobernanza forestal y de fauna silvestre:** El principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre conduce a la armonización de las políticas y al fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información del sector forestal y de fauna silvestre, de manera que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, acceso a beneficios, manejo de conflictos, construcción de consensos y responsabilidades claramente definidas en la gestión, seguridad jurídica y transparencia. Es deber del Estado impulsar y fomentar esta gobernanza.
- **Participación en la gestión forestal:** Este principio otorga a toda persona el derecho y el deber de participar responsablemente en los procesos para la toma de decisiones respecto a la definición, aplicación y seguimiento de las políticas, gestión y medidas relativas a los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores interesados, incluyendo a las comunidades nativas y campesinas, tanto a nivel individual como colectivo.

Cabe mencionar que la Ley prevé también nuevos espacios de diálogo y participación, al nivel nacional (Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre), regional y local²¹⁸.

c. Normas de participación en la aprobación de los instrumentos de evaluación ambiental

El espacio donde la participación ciudadana ha sido lo más reglamentado en el Perú es el proceso de aprobación de los instrumentos de evaluación ambiental.

214 Artículo 5.

215 Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

216 Sexta DCT, Ley 29763.

217 La Ley se aplica a las diferentes personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, vinculadas a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, a los recursos forestales y de fauna silvestre, a los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y a las actividades forestales y de fauna silvestre y conexas, en todo el territorio nacional (Art. 2)

218 Artículos 17, 19, 20 y 22 de la Ley.

La **Ley del Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales** (Ley N°27446) obliga a toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo obtener una certificación ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental o Evaluación Ambiental Estratégica) emitida por el Ministerio del Sector (Art. 15).

Además, corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), en el caso de propuestas de Política, Planes o Programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. El EAE debe contener mecanismos de participación ciudadana.

Durante el proceso de elaboración y evaluación de esos instrumentos existen varios espacios de difusión de información y participación de las poblaciones de la zona de influencia del proyecto, organizados sea por el Estado sea por las empresas.

Si bien las características de cada uno de los mecanismos de participación varían, se puede resumir las características comunes de la participación ciudadana de la manera siguiente²¹⁹:

	Características generales de la participación ciudadana en la evaluación de impactos ambientales
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Generar espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes. - Intercambio amplio de información, la consulta, el diálogo, la construcción de consensos. - Incorporación de observaciones y opiniones orientadas a mejorar los procesos de toma de decisiones. - Mejorar los proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas de las entidades del sector público. - Propiciar decisiones basadas en el legítimo interés del titular o proponente, el interés público, la calidad de vida de los pobladores y el desarrollo sostenible. - Objetivo general de la evaluación ambiental : prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos. - Para las políticas, planes y programas: internalizar la variable ambiental en las propuestas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado y prevenir posibles conflictos socio-ambientales.
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental. - Comunidades campesinas y nativas.
Medidas sometidas al proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos proyectos de inversión que sean susceptibles de generar impactos ambientales negativos significativos. - Modificaciones, ampliaciones o diversificación de los proyectos. - Los proyectos que se reubiquen o trasladen, a otras partes del territorio nacional. - Las políticas, planes, programas públicos con implicaciones ambientales significativas, incluyendo entre otros, los procesos que impliquen la reubicación de ciudades y centros poblados (-> Estudio Ambiental Estratégico).
Momentos de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes y programas públicos: previamente a su ejecución. - Durante la elaboración de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, de acuerdo de las normas del sector. - También durante la etapa de ejecución de los proyectos.
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> - La empresa presenta un plan de participación ciudadana. - La convocatoria se hará por los medios de prensa de mayor difusión, mediante la publicación de un aviso de acuerdo con el formato aprobado, cuyo costo será asumido por la empresa. - La difusión se realizará por medios electrónicos de comunicación.

219 Véanse Ley SNEI N°27446 y su Reglamento aprobado por el D.S. N°019-2009-MINAM

Mecanismos de participación	<ul style="list-style-type: none"> - Buzones de observaciones y sugerencias. - Oficinas de información y participación ciudadana. - Visitas guiadas. - Consulta con promotores. - Talleres o reuniones informativas. - Audiencias públicas (organizada o dirigida por el Estado). - Grupos de vigilancia ciudadana.
Características de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - En un proceso dinámico, flexible e inclusivo. - Conducido responsablemente y de buena fe. - Asegurar una participación efectiva: en la práctica, los aportes de los ciudadanos pueden fundamentar observaciones del Ministerio al instrumento de evaluación de impactos ambientales; la empresa tendrá que levantar esas observaciones.
Modalidades de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios. - Comentarios y observaciones escritos remitidos en la sede regional del sector respectivo. - No implican derecho de veto alguno sobre los proyectos.
Información y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos: toda documentación incluida en el expediente administrativo es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta. - No se podrá limitar el derecho al acceso a la información pública respecto con los impactos del proyecto. - Idioma: documentos presentados a la autoridad en castellano + resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental en el idioma o lengua predominante en la localidad donde se planea ejecutar el proyecto de inversión.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones para evaluar, monitorear y controlar los efectos sobre el ambiente en áreas públicas, que se derivan de acciones y proyectos, con la finalidad de impulsar las acciones correctivas que corresponda.

Evaluación de impactos ambientales en el Sector Energético (Hidrocarburos)

La normas de participación ciudadana particular a las actividades hidrocarburíferas son contenidas en el **Decreto Supremo N° 012-2008-EM** que aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos y los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos contenidos en la Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM.

	Después de la negociación	Durante la evaluación del EIA	Después de la evaluación
Objetivo general	<ul style="list-style-type: none"> - Optimizar la gestión ambiental y social de los Proyectos de Inversión en Hidrocarburos. - Proveer a la autoridad información suficiente para tomar decisiones relacionadas con el manejo ambiental y social. - Promover las relaciones armoniosas entre las poblaciones, el Estado y las empresas. 		
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Conocer las percepciones locales respecto al proyecto que se prevé ejecutar. - Entregar información oportuna y temprana a la población sobre el proceso de suscripción de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir información y incorporar las observaciones y opiniones, orientadas a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los Estudios Ambientales. - Identificar medidas específicas para manejar la relación con la población local. 	N.A.
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentran dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de hidrocarburos. - Autoridad nacional responsable del tema indígena, de ser necesario. - Autoridades regionales y locales. 		

Planificación	<ul style="list-style-type: none"> - No existe un instrumento específico de gestión - Se podrá sostener reuniones de coordinación previas. - Se registra las actividades de participación ciudadana. - Información disponible con 30 días de antelación. 	<p>Presentación del Plan de Participación Ciudadana (para su aprobación) que identifica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Área de Influencia - Grupos de Interés - Mecanismos de Participación Ciudadana. - Cronograma mensual de ejecución del Plan de Participación Ciudadana. - Medios logísticos. - Propuesta de los lugares en que se realizarán los Mecanismo. - Nombre y cargo de la persona responsable. - Nombre de la Consultora que elaborará el Estudio Ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Participación Ciudadana posterior a la aprobación. - Deberá contar un Reglamento Interno elaborado por el Titular del Proyecto en coordinación con la población involucrada.
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Con debida antelación. - A través de los mecanismos idóneos en cada caso, que permitan la mayor difusión posible - Indicar con claridad y precisión la fecha, lugar y hora de realización del mecanismo de participación. - Evitando la coincidencia con los feriados y actividades culturales de la zona. - Dirigirse a la población involucrada. - Se cursarán invitaciones a autoridades regionales, locales, comunales y entidades representativas. - Realizarse en idioma español y en el idioma preponderante de las poblaciones involucradas. 		
Mecanismos de participación	Eventos presenciales.	<p>Obligatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Talleres Informativos. -Audiencia Pública. -Buzón de observaciones -Oficina de Información y Participación Ciudadana. -Visitas guiadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Información y Participación. - Grupos de vigilancia ambiental y social ciudadanos. -Otros mecanismos posibles.
Características de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia y buena fe; respeto mutuo y colaboración. - Igualdad de derechos y no discriminación. - Participación efectiva. - Orientado hacia la búsqueda de consensos. - Mejora continua. - Enfoque Intercultural. - Respetando los derechos. - En lugar del área de influencia, de fácil acceso, adecuado. - Uso de idiomas, lenguas, dialectos u otros que sean de uso común y mayoritario en la zona (con traductores). - Promover la participación de profesionales pedagogos, comunicadores y de ciencias sociales. - Utilización de medios de comunicación didácticos. - Se evaluarán y meritán las observaciones emitidas. 		
Modalidades de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión de información y presentación del contratista. - Participantes presentan observaciones y opiniones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se formula preguntas de forma escrita u oral. - Se formula observaciones y sugerencias. - Se remiten documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación de documentos dentro de 15 días del audiencia. - Presencia durante visita de supervisión de la calidad ambiental.
Información	<ul style="list-style-type: none"> - Deber del Estado y de las empresas de informar adecuadamente. - Acerca del proyecto de inversión, información sobre sus posibles impactos, las actividades y actuaciones a realizar, hechos, situaciones y otros. - Bajo los criterios de veracidad, oportunidad e idoneidad de la información. 		

Información y transparencia	Información sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Empresa Petrolera adjudicataria. - Criterios utilizados para la calificación. - Modalidad de contratación utilizada. - Mapa del área del Lote. - Programa de actividades a desarrollar. - Las Actividades de Hidrocarburos a ser ejecutada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejemplares impresos y digitalizados del Estudio Ambiental y Resúmenes a disposición de la población - Difusión de un resumen ejecutivo en un lenguaje claro y sencillo - Información sobre: infraestructura, tiempo de ejecución, área, mano de obra, características de la zona, posibles impactos, medidas previstas para mitigar o eliminar dichos impactos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso posterior a la información registrada durante los eventos. - Acceso público a la absolución de las observaciones al Estudio Ambiental.
Obligaciones de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Deber de informar adecuadamente. - Deber de participar con transparencia y buena fe. - Deber de participar responsablemente : conforme a las normas y procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos, de manera pacífica. 		
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Las inquietudes, sugerencias y observaciones serán registradas en un Registro Interno para que posteriormente sean evaluadas y meritadas durante la evaluación de los Estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución del Plan de Participación Ciudadana posterior a la aprobación. 	N.A.

Evaluación de impactos ambientales en el Sector Minero

En el sector minero, la participación ciudadana durante la evaluación de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental es regulada por el Decreto Supremo N° 028-2008-EM, complementado por la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM que aprueba las normas que regulan el proceso de participación ciudadana en los procesos de definición, aplicación de medidas, acciones o toma de decisiones, relativas al aprovechamiento sostenible de los recursos minerales en el territorio nacional.

El contenido de esas normas se presenta, de manera resumida, a continuación.

	Normas generales
Objetivo general	<ul style="list-style-type: none"> - Poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras. - Promover el diálogo y la construcción de consensos. - Conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes respecto de las actividades mineras para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo.
Participantes	Toda persona, natural o jurídica, en forma individual o colectiva + Presencia de autoridades regionales
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> - El titular debe contar con un Protocolo de Relacionamiento que contenga los lineamientos, principios y políticas de comportamiento en su relación con los diferentes actores sociales. - El titular promoverá que dicho protocolo sea elaborado en forma conjunta con la población involucrada desde una etapa temprana del relacionamiento y podrá ser modificado o actualizado. Se considera las costumbres, cultura y particularidades de la población involucrada. - Costos: se debe evaluar la constitución de un fondo privado voluntario para las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales por la población de la zona de influencia y financiar de las actividades de vigilancia y monitoreo ambiental participativo. - Adoptar las medidas necesarias para el éxito de los mecanismos, pudiendo recurrir al auxilio de la fuerza pública cuando existan amenazas para la seguridad.

Mecanismos de participación	<p>La autoridad competente determinará los mecanismos apropiados, de acuerdo a las circunstancias, entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los Estudios Ambientales; - Publicidad de avisos de participación ciudadana en medios escritos y/o radiales; - Realización de encuestas, entrevistas o grupos focales; - Distribución de materiales informativos; - Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto; - Difusión de información a través de equipo de facilitadores; - Talleres participativos; - Audiencias públicas; - Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente; - Establecimiento de oficina de información permanente; - Monitoreo y vigilancia ambiental participativo; - Uso de medios tradicionales; - Mesas de diálogo: a fin de construir consensos y establecer acuerdos otros.
Características de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Es un proceso público, dinámico y flexible. - De buena fe (+ no se puede impedir u obstaculizar el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación). - Con transparencia y veracidad. - Conforme a las reglas y procedimientos de los mecanismos de participación establecidos. - Se debe actuar con respeto a las características y particularidades de las diversas culturas, de tal forma que se promueva y facilite la inclusión de la mayor diversidad de intereses de las poblaciones, enriqueciendo dicho proceso y la toma de decisiones que le compete a la autoridad. - Se promueve la participación efectiva de toda persona (no discriminación). - Se mantiene un diálogo continuo a fin de promover y mantener un adecuado relacionamiento social.
Información general	<ul style="list-style-type: none"> - Se puede solicitar, acceder o recibir información pública de manera adecuada y oportuna. - Respecto de obras y actividades mineras que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente. - Sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento. - Se debería prever intérpretes.
Obligaciones de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Participar responsablemente. - Actuar con buena fe. - Actuar con transparencia y veracidad. - Conforme a las reglas y procedimientos de los mecanismos de participación establecidos. - No se puede impedir u obstaculizar el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación. - Actuar con respeto a las características y particularidades de las diversas culturas, de tal forma que se promueva y facilite la inclusión de la mayor diversidad de intereses de las poblaciones, enriqueciendo dicho proceso y la toma de decisiones que le compete a la autoridad. - No discriminar. - Mantener un diálogo continuo a fin de promover y mantener un adecuado relacionamiento social.
Seguimiento	<p>Derecho de efectuar el monitoreo, control y seguimiento de las medidas, acciones, obligaciones y compromisos adoptados por el titular minero respecto a los aspectos ambientales y sociales relacionados con su actividad.</p>

Normas particulares según las etapas del proyecto				
	Después del otorgamiento de la concesión	Elaboración del EIA: exploración minera, explotación y beneficio	Durante la ejecución del proyecto minero	Etapas del cierre de minas
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Informar a las poblaciones de las áreas con concesiones acerca del alcance del derecho de concesión otorgado por el Estado, de las obligaciones ambientales, de la normativa vigente que regula la actividad, de los derechos y obligaciones de las poblaciones involucradas, de las etapas de la actividad, las tecnologías aplicables. - Permitir a la población tener información cierta, oportuna e imparcial sobre la actividad minera. 	N.A.	Que los ciudadanos de manera organizada participen en los procesos de monitoreo de los impactos ambientales de la actividad y la vigilancia en el cumplimiento de los compromisos que se deriven de los estudios ambientales.	N.A.
Participantes	- Toda persona, natural o jurídica, en forma individual o colectiva.			
Planificación	N.A.	Explotación y beneficio: Plan de Participación Ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Participación Ciudadana - Coordinación y diálogo con la población + autoridad competente - Elaboración de un reglamento del Comité de Vigilancia. 	N.A.
Convocatoria	N.A.	<ul style="list-style-type: none"> - Avisos en diarios - Anuncios radiales - Carteles - Web 	N.A.	N.A.
Mecanismos de participación	<ul style="list-style-type: none"> - Eventos informativos, tales como foros, conferencias, talleres, etc., de manera periódica a nivel regional o provincial, en coordinación con las autoridades regionales o locales respectivas y los titulares de concesión minera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres participativos (previos a la presentación del EIA). - Presentación de aportes, comentarios u observaciones escritos. - Explotación y beneficio: taller participativo + otro mecanismo - Audiencia pública (en lugares apropiados). 	<p>Preferentemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Información Permanente: atenderá las observaciones, denuncias o aportes de la población respecto a su desempeño ambiental y social y/o - Un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo: Comité con representantes interesados de las comunidades y autoridades locales del área de influencia. 	<p>Posibles mecanismos de participación ciudadana adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicidad de avisos. - Acceso de a los Resúmenes Ejecutivos y al contenido del Plan de Cierre de Minas. - Difusión de información a través de equipo de facilitadores. - Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad. - Otros que se estime convenientes: <ul style="list-style-type: none"> - Visitas Guiadas - Talleres Participativos.

Características de la participación	N.A.	<p>Efectividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se registran o gravan las observaciones y intervenciones de los participantes. - Se meritan las observaciones o recomendaciones que se presenten dentro de los plazos. - Se da cuenta de ellas en el informe final que sustente la decisión sobre el estudio ambiental. - Se da cuenta de las razones por las cuales no se hubiera tomado en cuenta alguna de las observaciones. 	N.A.	N.A.
Modalidades de la participación	N.A.	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de aportes, comentarios, observaciones, opiniones, percepciones y otras manifestaciones de interés. - Presentación de cualquier documento, foto, escrito u otros. 	N.A.	N.A.
Información general	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso oportuno al contenido de del EIA (+ resumen ejecutivo, en lenguaje sencillo, para exploración y beneficio). 			
Información y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Alcance del derecho de concesión otorgado por el Estado, obligaciones ambientales, normativa vigente, derechos y obligaciones de las poblaciones involucradas, etapas de la actividad, las tecnologías aplicables, entre otros. - La información debe ser cierta, oportuna e imparcial. 	<p>Contenido:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento administrativo en curso, estudio ambiental y sus alcances, derechos y deberes establecidos en la legislación. - Publicación del EIA en página web - + difusión local del EIA (en sedes de autoridades). - Difusión de un resumen ejecutivo en lenguaje sencillo. - La empresa presentará copia de la absolución de las observaciones formuladas y trasladadas por la autoridad competente, durante el proceso de evaluación del EIA, para que esté a disposición de la ciudadanía. <p>Audiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En idioma local (intérpretes). - Normas sobre el funcionamiento de las audiencias. <p><u>Carácter:</u> la documentación presentada ante la autoridad tiene carácter de declaración jurada.</p>		
Obligaciones de los participantes		<ul style="list-style-type: none"> - De manera general no se puede impedir u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un evento o actividad. - No se puede generar un riesgo para la seguridad de los demás participantes p actuar de manera violenta; no actuar de mala fe. 		

Sector Hidroeléctrico

En el subsector eléctrico, las normas de participación ciudadana son contenidas en la **Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM**, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los Estudios Ambientales y la Resolución Ministerial N° 223-2010-MEM-DM.

Los tipos de mecanismos son parecidos a los presentados en los subsectores energéticos y mineros y no presentan características propias.

	Antes del otorgamiento de la licencia temporal	Antes y durante la elaboración y evaluación de los EIA	Después de la aprobación del EIA
Mecanismos	Eventos presenciales	<p>Obligatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Talleres participativos; antes, durante y después la elaboración del EIA. - Audiencias públicas. <p>Complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Buzón de observaciones - Oficina de Información y Participación Ciudadana - Visitas guiadas. - Equipos de promotores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Información y Participación. - Grupos de vigilancia ambiental y social ciudadanos. - Otros mecanismos posibles.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2011)

2.1.4. Normas propias a los pueblos indígenas: la Consulta Previa

Desde la entrada en vigencia de la **Ley N°29785 sobre el derechos a la consulta previa** de los pueblos indígenas y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N°001-2012-MC, existe en el Perú un mecanismo de participación específico para los pueblos indígenas u originarios.

Ese mecanismo presenta las características siguientes.

	Consulta previa de los pueblos indígenas
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de los pueblos afectados. - Existen casos de consentimiento obligatorio.
Participantes	Los representantes de los pueblos afectados por la propuesta de medida; elegidos conforme a sus usos y costumbres.
Medidas sometidas al proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Propuestas de medidas administrativas o legislativas. - Programas, planes o proyectos de desarrollo. - Medida administrativa que aprueba el inicio de un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales.
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación necesaria de los funcionarios, facilitadores, intérpretes y pueblos indígenas. - La entidad promotora de la medida elabora un plan de consulta. - Se puede organizar reuniones preparatorias con los pueblos afectados.
Mecanismos de participación	Consulta previa:
Características de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - De manera adaptada a las circunstancias - Informada - Comunicación constante - De buena fe - Con sensibilidad intercultural - En plazos razonables (máx. 120 días)

Modalidades de la participación	<p>Reuniones de diálogo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verdadero diálogo, con el deseo sincero de alcanzar un acuerdo o consentimiento; - Se busca que la decisión se enriquezca con los aportes de los o las representantes del o de los pueblos indígenas, formulados en el proceso de consulta y contenidos en el Acta de Consulta.
Información	<ul style="list-style-type: none"> - Toda la información que sea necesaria para manifestar su punto de vista (medida, motivos y consecuencias). - Debe ser completa. - Entregada en forma entendible por los pueblos. - Posible asistencia técnica. - Evaluando los impactos ambientales, sociales, espirituales y culturales (proyectos).
Obligaciones de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Actuar de buena fe. - Cumplir con lo acordado.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Los PPII pueden exigir el cumplimiento de lo acordado en sede administrativa o judicial. - Existe una Comisión multisectorial de seguimiento del derecho a la consulta. Los representantes de los PPII no participan en esa comisión.

Cabe agregar que, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, existe además un derecho a la participación de los pueblos indígenas en las cuestiones que les conciernen, en particular en la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas que les afectan. Ese derecho no ha sido regulado en el ordenamiento jurídico peruano.

2.1.5. Mecanismos adicionales

A pesar de la existencia de esos mecanismos participativos, cabe mencionar que en la actualidad entre 40 y 50% de los conflictos sociales en el Perú son conflictos 'socioambientales'²²⁰.

La participación ciudadana puede reiniciarse durante esos conflictos mediante la conformación de 'mesas de diálogo' ad hoc, entre las autoridades, las empresas y dirigentes sociales de la zona, cuyas reglas de funcionamiento aun no han sido formalizadas.

3 CONCLUSIONES

Los mecanismos de participación y control ciudadano aplicables en el Perú se caracterizan por su diversidad, y por tener objetivos distintos. Según nuestro análisis, se puede identificar tres tipos de objetivos generales: (i) informar a la población; (ii) ofrecer una oportunidad a la población de influenciar la toma de decisiones en asuntos particulares, mediante procesos consultivos; (iii) tomar decisiones vinculantes.

En base a esa categorización, se propone una presentación de las características de los mecanismos de participación:

220 Véase informes mensuales de la Defensoría del Pueblo.

Objetivo:	Información	Consultación	Decisión
Participantes	Población interesada en general	Población afectada por la medida	Una porción suficiente de la población (nacional /regional)
Influencia sobre el inicio del proceso	Nula	Muy baja	Alta
Influencia durante del proceso	Nula	Baja	Nula
Influencia sobre el resultado	Nula	Baja	Alta
Nivel de Planificación	Bajo	Alto – De acuerdo a normas	Alto – De acuerdo a normas
Medidas sometidas al proceso	Medidas o proyectos con impactos ambientales y sociales.	Medidas o proyectos con impactos ambientales y sociales.	Normas o mandatos
Nivel de Planificación	Bajo	Alto	Bajo
Modalidades de la participación	Recepción de información. Eventualmente observaciones.	Preguntas, observaciones o aportes, de manera oral o escrita.	Voto positivo o negativo
Información	Contenido limitado a lo expuesto.	Información previa necesaria; posibilidad de solicitar información. Importancia de la transparencia sobre los fundamentos de la decisión (cómo se han tomado en cuenta los aportes).	Información sobre la decisión – Posibilidad de solicitar información
Obligaciones de los participantes	Cumplir con las pautas	Cumplir con las pautas y las normas.	Cumplir con las normas
Participación en Seguimiento	Bajo	Medio	Bajo

Por fin, se puede mencionar que la ONG peruana Ciudadanos al Día, que cada año entrega premios de buenas prácticas en gestión pública²²¹, ha identificado unos indicadores de participación ciudadana, que se presentan a continuación.

221 <http://www.ciudadanosaldia.org/>

Indicadores en consulta y participación ciudadana (Según el tipo de medición)	
Medición cuantitativa	
Variables	Indicadores
<p>Sobre las actividades programadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuidad en la asistencia de participantes. Realización de actividades. 	<p>Sobre las actividades programadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> El número de ciudadanos, líderes sociales y grupos organizados convocados, reunidos, capacitados, informados (estas entidades consideran sólo asistencia, no continuidad). El número de ciudadanos o grupos organizados con una participación constante en las diversas actividades, talleres o foros de discusión programados para todo el proceso participativo. El número de actividades programadas, desarrolladas y permanentes en el tiempo.
<p>Sobre espacios y grupos creados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Conformación de grupos sociales participativos. Creación de espacios e instrumentos obtenidos. Colaboración y alianzas obtenidas a través de la participación. 	<p>Sobre espacios y grupos creados:</p> <ul style="list-style-type: none"> El número de grupos sociales conformados a raíz de la práctica. El número de espacios e instrumentos obtenidos. El número de colaboradores y/o aliados logrados.
<p>Sobre atención de problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Atención de los problemas que originan la ejecución de proyectos o programas participativos. 	<p>Sobre atención de problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> El número de casos atendidos por los proyectos o programas participativos.
<p>Sobre priorización:</p> <ul style="list-style-type: none"> Priorización a través de mecanismos participativos. Financiamiento para obras priorizadas participativamente. 	<p>Sobre priorización:</p> <ul style="list-style-type: none"> El número de obras financiadas y priorizadas a través de mecanismos participativos. Monto financiado para las obras priorizadas mediante mecanismos participativos.
Medición cuantitativa	
Variables	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> Disminución o solución de los problemas que motivaron la participación. Continuidad de los espacios creados. Nivel de conocimiento final de las comunidades respecto del conocimiento inicial en las actividades participativas 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de satisfacción de los ciudadanos (no ha sido señalado como indicador por las BPGs 2005). Percepción de continuidad de espacios creados (no ha sido señalado como indicador por las BPGs 2005) Porcentaje de incremento del nivel de conocimiento según la participación continua en las actividades participativas.

Fuente: Boza Dibos, Beatriz. Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales 2006, Lima 2006. CAD Ciudadanos al Día.

REFERENCIAS

ACUERDO NACIONAL

2002 Portal web: <<http://www.acuerdonacional.pe/>>

BOZA DIBOS, Beatriz

2006 Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales 2006, Lima 2006. CAD Ciudadanos al Día. Ver en: <<http://www.ciudadanosaldia.org/>>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

2000-2005 Resoluciones 2000/64, 2001/72, 2002/76, 2003/65, 2004/70, 2005/68.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

2008, 2012 Resoluciones 7/11 (2008) y 19/20 (2012).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PERUANO

1993

CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SUSTENTABLE

1992 Principios Sobre Bosques, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques, Rio de Janeiro, 3-14 Junio 1992, Anexo III, párr. 2, d

DECRETO SUPREMO N° 008-2005-PCM

DECRETO SUPREMO N° 012-2009-MINAM

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2012 Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales, Documento Defensorial N°17, Primera Edición, Defensoría del Pueblo, enero de 2012.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR)

2011 Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Perú, Lima, Perú. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2012, Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Forestal Peruano, Lima, Perú.

LEY DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES (LEY N°27446)

LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (LEY N° 27308)

LEY GENERAL DEL AMBIENTE (LEY N°28611)

LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (LEY N° 28056)

LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

LEY ORGÁNICA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES (LEY N°26821)

MOECKLI, SHAH & SIVAKUMARAN

2010 PÁG. 194.

NUEVA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (LEY N°29763)

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH)

2008 Practicas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos. Nueva York y Ginebra: ONU, 2008.

POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE

REGLAMENTO DE LA LEY N° 28245

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2005 STC 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC.



III.

**PROPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL:
Promoción de la Participación
Ciudadana en el COSIPLAN,
como modelo para los demás Consejos
Sectoriales de UNASUR**



En principio, para elaborar la Propuesta de Lineamientos y de Mecanismo de Participación Ciudadana para los Consejos Sectoriales de UNASUR, se debe tener en cuenta la normativa ya aprobada al interior de UNASUR que hace referencia a la relación de la participación ciudadana con las instancias sectoriales en mención.

De esta manera, la Decisión N° 7 de 2012 de UNASUR por la cual se crea un Foro de Participación Ciudadana en este organismo, estipula –en relación a los Consejos Sectoriales- lo siguiente:

Artículo 2.- *Encomendar a la Secretaría General la formulación de lineamientos comunes para que cada Consejo Sectorial establezca un portal electrónico vinculado al recientemente creado Centro de Información y Comunicaciones de UNASUR, (...). La Secretaría General podrá prestar asistencia técnica para el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana en el marco de los principios del Tratado Constitutivo de UNASUR y las normas de la Unión definidas para tal fin.*

Artículo 4.- *Solicitar a la Secretaría General que recabe información de los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales, a fin de vislumbrar como ellos conciben la participación de los actores sociales en sus respectivos ámbitos, según su propia especificidad y fines.*

Artículo 5.- *Instruir a los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR que incorporen en sus respectivos planes de acción la realización de eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, acompañados del presupuesto correspondiente.*

Artículo 6.- *Encargar a la Secretaría General que elabore un plan consolidado de todas actividades previstas en los planes de acción de los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales, identificando sinergias y complementariedades, a partir de la información proporcionada por éstos.*

Estos mandatos aún están en proceso de implementación y se espera que se concreten a la mayor brevedad posible. Por otra parte, en las **Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR** aprobadas por Decisión N° 2 del 30 de agosto de 2013, se señala en relación a los Consejos Sectoriales lo siguiente:

4. COORDINACION DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Coordinación del Foro será ejercida por el Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que, por propuesta del mismo y por consenso, los Estados Miembros decidan designar a otro Estado para que presida el Foro. Compete a la Presidencia del Foro en coordinación con los puntos focales:

(...)

e) Impulsar la participación ciudadana en los distintos Consejos Ministeriales y otras instancias de UNASUR según las especificidades y modalidades de sus estatutos y planes de acción.

f) Direccionar, hacia los órganos e instancias de UNASUR, las propuestas y recomendaciones recibidas, así como las conclusiones del Foro.

6. PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ORGANOS E INSTANCIAS DE UNASUR

a) Los Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR deberán incorporar en sus respectivos planes de acción la realización de eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, que incluyan encuentros presenciales, acompañados del presupuesto respectivo.

(...)

d) En reconocimiento de la índole intergubernamental de las sesiones del Consejo Sectorial o cualquier instancia de UNASUR, la participación activa de las organizaciones confiere el derecho a formular y presentar recomendaciones para la toma de decisiones en la instancia correspondiente.

7. SEGUIMIENTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

La Presidencia Pro Tempore, con el apoyo de la Secretaría General y los correspondientes reportes de los Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR, será la encargada de realizar un informe anual sobre los avances en las relaciones entre los actores sociales y la Unión. Dicho informe contará con una metodología que incorpore, entre otros indicadores, la incidencia de las propuestas de los actores sociales y la retroalimentación del Foro de Participación Ciudadana.

1 FUNDAMENTO JURÍDICO

La siguiente Propuesta tiene su fundamento jurídico en las siguientes normas:

A. Normas Internacionales:

- a. Declaración Universal de los Derechos Humanos
- b. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- c. Convención Americana sobre Derechos Humanos
- d. Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión
- e. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública
- f. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
- g. Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas
- h. Convenio sobre la Biodiversidad Biológica
- i. Convenio Sobre el Cambio Climático
- j. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas
- k. Estatuto de Creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

B. Normas nacionales:

A nivel constitucional y legal, casi todos los países de la región cuentan con normas constitucionales de transparencia y acceso a la información, así como con lineamientos referidos a la participación ciudadana en las decisiones de sus Estados. Además, nueve de los 12 países que forman parte de la UNASUR, han suscrito el Convenio 169 de la OIT: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

- Por otra parte, esta Propuesta también se ha inspirado en documentos de gestión de UNASUR:
 - a. Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.
 - b. Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022 del COSIPLANY también en documentos de gestión de organismos multilaterales:
 - a. Estrategia para promover la Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo
 - b. Guía Referencia para los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil del BID.

2 RECOMENDACIONES GENERALES

Lineamientos y principios básicos que deben regir los Mecanismos de Participación Ciudadana en los Consejos Sectoriales

En base a lo prescrito en el Tratado Constitutivo de la UNASUR en relación a la participación ciudadana, y tomando como referencia los avances en el proceso y mecanismo de participación en UNASUR y otros organismos multilaterales, consideramos que estos avances en mecanismos participativos deben reflejarse y expandirse a los distintos Consejos Sectoriales (Ministeriales) que lo conforman; motivo por el cual, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, presentamos y proponemos algunos lineamientos y principios sobre las que esta participación debe enmarcarse.

2.1. LINEAMIENTOS GENERALES

Con el fin de promover y fortalecer una gobernanza regional suramericana, enfatizamos la importancia de construir espacios de participación ciudadana al interior de los Consejos Sectoriales de UNASUR, con el fin de que los diversos actores que componen la sociedad civil puedan participar e influir en los procesos de toma de decisión, lo cual coadyuvaría a constituir un proceso participativo y coordinado y, a su vez, poder tener acceso a información de interés público que permita no solo brindar aportes con sustento en este espacio sino ejercer nuestro derecho a la fiscalización, que contribuirá a establecer procesos transparentes.

Convencidos de que la participación ciudadana –en sus ámbitos nacional y regional- contribuirá al paulatino fortalecimiento de la integración suramericana, consideramos que el proceso de creación/implementación de espacios específicos en que se desarrolle la participación de la Sociedad Civil en los Consejos Sectoriales de UNASUR, debe tomar en cuenta los siguientes lineamientos generales:

2.1.1. Participación Plena como lineamiento rector de la integración y gobernanza suramericana

El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una inversión en pos de una mejor formulación de políticas y es un elemento clave del buen gobierno regional. De esta manera, se promueve el derecho fundamental a la participación en espacios decisorios de debate, consulta y rendición de cuentas sobre asuntos públicos. Al mismo tiempo, los ciudadanos participan en estos espacios con el fin de poder incidir en ellos, teniendo la expectativa que aquellas decisiones finales representen sus intereses.

Por todo ello, es que se debe garantizar el derecho de la ciudadanía a participar de los procesos y decisiones que directamente le afectan en sus respectivos ámbitos nacionales, sino también en el regional suramericano, considerando que la participación ciudadana es “un elemento fundamental para la construcción de la integración suramericana” (“Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR”. Principios Generales. Literal “c”).

2.1.2. Reglas claras de Transparencia y Acceso a la Información

Los Consejos Sectoriales deben actuar con transparencia en el proceso de participación de la Sociedad Civil, informando y haciendo públicas cada una de sus actividades y decisiones que constituya un paso fundamental para alcanzar una participación activa y plena.

Por ello, se hace necesaria la elaboración conjunta de una **Política de Transparencia y Acceso a la Información común a todos los Consejos Sectoriales**, como estándar mínimo y obligatorio para los países miembros de la UNASUR y para los bancos financieros de los proyectos de infraestructura para la integración regional.

2.1.3. Marco de derechos

Los procesos de participación y de toma de decisión de los Consejos Sectoriales, deben tener como base un “marco de derechos” considerando los máximos estándares internacionales respecto a derechos humanos.

En este sentido, es necesaria la elaboración conjunta de una **Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales**, como estándar mínimo y obligatorio para los países miembros de la UNASUR y para los bancos financieros de los proyectos de infraestructura para la integración regional²²².

2.2. PRINCIPIOS GENERALES

Proponemos que los espacios de participación en los Consejos Sectoriales de UNASUR, se rijan bajo un concepto de **Participación Plena** que tenga como base los siguientes principios:

222 Proponemos que el COSIPLAN presente esta propuesta de Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales, para que luego sea revisada, discutida y validada por la Sociedad Civil de la región.

2.2.1. Principios orientadores del proceso de participación²²³:

- a. **Inclusividad:** Trabajar una concepción amplia de Sociedad Civil que incluya a la diversidad de actores que la componen.
- b. **Pluralismo:** Debe garantizarse la selección de interlocutores provenientes de todos los sectores involucrados, y el respeto a los puntos de vista de las diferentes partes.
- c. **Oportunidad:** Se contemplará que la participación tenga lugar en las diferentes fases (desde elaboración de PPPs, hasta la implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos), de forma que los aportes puedan incidir tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de las mismas.
- d. **Transparencia:** La información que se distribuya tendrá como objetivo permitir y alentar el diálogo, para lo cual debe estar disponible a tiempo y en forma que permita hacer una sustantiva evaluación del proyecto.
- e. **Eficiencia:** Los procesos dependerán de la dimensión, complejidad y potencial impacto de determinado proyecto. No se deben aplicar procesos uniformes a proyectos de diferente naturaleza.
- f. **Sensibilidad Cultural:** Los procesos participativos deben considerar las características culturales de las partes, a fin de desarrollar y aplicar procesos participativos eficientes y adecuados a cada caso.
- g. **Proactividad:** Los Consejos Sectoriales responden a los pedidos de participación de la Sociedad Civil; sin embargo, es necesario que los Consejos adopten posturas más proactivas y autónomas que evidencien procesos de promoción de la participación social.

2.2.2. Principios operativos del proceso de participación:

- a. **Sostenibilidad de la participación:** Atendiendo a que la participación debe ser cíclica y en algunos puntos a largo plazo, los Consejos Sectoriales deberán considerar un presupuesto para la efectivización del mecanismo en las etapas que corresponda.
- b. **Gradualidad de la participación:** La participación de la Sociedad Civil debe darse progresivamente desde la etapa de elaboración de la política, plan o programa, hasta los espacios de implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos.
- c. **Integralidad de la participación:** La participación de la Sociedad Civil debe darse de manera integral, vale decir, en todas las instancias de debate y toma de decisiones de los Consejos Sectoriales.
- d. **Legitimidad de la participación:** El proceso y mecanismo participativo debe guardar ciertas cualidades para que el espacio sea legítimo y cumpla sus objetivos, y garantizar ciertos criterios mínimos para establecer un real diálogo entre los Consejos y la Sociedad Civil:
 - Asegurar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.
 - Respetar la legitimidad de la sociedad civil y su representatividad.
 - Asegurar la participación rotativa y representación equitativa en lo concerniente a país, género y grupos étnicos.
 - Asegurar especialmente la participación indígena.
 - Comprometer una real institucionalidad, formalización y legitimidad de la participación.

2.3. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Garantizar y promover la participación plena y con incidencia de los actores sociales comprometidos con los procesos de integración regional en la formulación de políticas de integración suramericana del sector del Consejo correspondiente.
- Garantizar que las políticas, planes y proyectos no solo promuevan una integración regional, sino una gobernanza y desarrollo sostenible en la región, con respeto a los derechos de los ciudadanos suramericanos.
- Presentar recomendaciones y propuestas sobre temas de su interés en materia de integración suramericana, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias del Consejo Sectorial correspondiente.
- Dar seguimiento, proponer, participar, analizar y evaluar las políticas públicas destinadas a promover la participación ciudadana en los procesos de integración de cada sector y en las diversas etapas de su implementación.

223 Se ha tomado como inspiración los principios de la "Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco". p. 7-8. BID: 2004.

- Asegurar la incorporación, en los planes de acción de los respectivos Consejos Sectoriales, la realización de eventos/reuniones de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, que incluyan encuentros presenciales, acompañados del presupuesto respectivo.
- Garantizar y promover la participación y respeto de los derechos de todos los sectores de la sociedad, principalmente de los más vulnerables como los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos.
- Servir de instancias coordinadoras y de apoyo del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR en lo que respecta a políticas sectoriales relativas al proceso de integración y unión suramericana.
- Garantizar el cumplimiento de estándares de transparencia y acceso a la información, así como de estándares sociales y ambientales.

3 PROPUESTAS DE MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS CONSEJOS SECTORIALES DE LA UNASUR

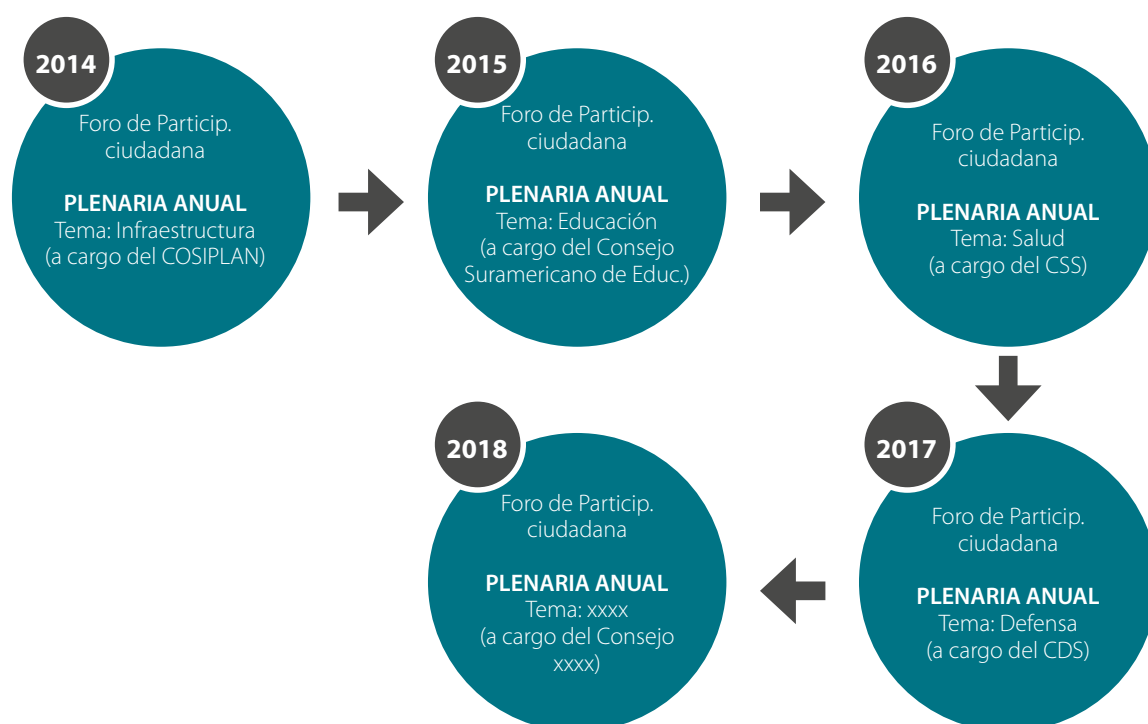
Tomando en cuenta los lineamientos y principios generales presentados, consideramos que existen tres propuestas de mecanismos viables para la promoción de la participación ciudadana en los Consejos Sectoriales, siendo estos los siguientes:

3.1. FORO TEMÁTICO (FOROS CON PLENARIO TEMÁTICO ANUAL)

- El Foro de Participación Ciudadana estará compuesto por los “Espacios Nacionales de Participación” (ENP), los cuales sirven de coordinadores y articulares entre el Estado y la ciudadanía, y agruparán a los actores sociales de su respectivo país tomando en cuenta la representatividad y legitimidad de los mismos. Existirá un ENP por cada país miembro de UNASUR.
- Cada ENP estará asistido por un “Punto Focal” para la Participación Ciudadana (nombrado por la autoridad nacional acreditada ante UNASUR), el cual tendrá la función de servir de nexo y canal de comunicación entre los actores sociales y diversas instancias de UNASUR.
- El Plenario del Foro de Participación Ciudadana se reunirá ordinariamente como mínimo una vez por año (y en forma extraordinaria, cuando fuera necesario) y será convocado por la Presidencia Pro Témpore del Foro. Estos plenarios ordinarios se realizarán, en la medida de lo posible, de modo previo a las reuniones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR.
- En este mecanismo, denominado Foro Temático, se convocará a plenarios ordinarios anuales cuyo marco de debate y trabajo girará en torno a un solo eje temático o sectorial, correspondiente a uno de los doce Consejos Sectoriales que actualmente conforman la UNASUR.
- Siguiendo esa lógica, el Foro de Participación Ciudadana podría tener, por ejemplo, como plenario ordinario temático del año 2014 el correspondiente al Sector Infraestructura; como plenario ordinario temático del año 2015 al Sector Educación; como plenario ordinario temático de 2016 al Sector Salud; y así sucesivamente hasta completar los doce Consejos Sectoriales. Es decir, cada doce años el Foro se dedicaría en exclusivo a un determinado eje temático o sector.
- La Presidencia Pro Témpore del Foro propondrá a los ENP el tema del Plenario Ordinario Anual, pero serán los ENP quienes finalmente por mayoría simple definirán y decidirán la temática del mismo.
- Una vez decidida la temática del Plenario Ordinario Anual se le comunicará al Consejo Sectorial correspondiente, quién en conjunto con la Presidencia Pro Témpore del Foro se encargarán de la organización del evento. Asimismo, el Consejo Sectorial elaborará una agenda tentativa que será comunicada anticipadamente a los ENP, juntamente con la convocatoria del Plenario, con por lo menos 20 días de anticipación.

- Se espera la asistencia al Plenario Ordinario Anual –además de la participación de los actores sociales que conforman los ENP- de los Coordinadores Nacionales del sector correspondiente; de los miembros del Comité Coordinador o Instancia Ejecutiva del Consejo Sectorial; de los miembros de los Grupos de Trabajo o Grupos Técnicos del Consejo Sectorial, y de los miembros del Foro Técnico para el caso del COSIPLAN.
- En el caso de los Plenarios Extraordinarios, estos podrán ser convocados cuando fuese necesario, mediante convocatoria de la Presidencia Pro Tempore del Foro en coordinación con los Puntos Focales de los ENP, o por solicitud de por lo menos 6 (de los 12) ENP. Al ser un plenario de carácter extraordinario su temática puede diferir de la definida para el Plenario Ordinario Anual. La temática podrá ser sugerida por la Presidencia Pro Tempore del Foro o por el grupo de ENP que solicitó la convocatoria del mismo. La Agenda tentativa será comunicada a las demás ENP, juntamente con la convocatoria del Plenario, con por lo menos 5 días de anticipación.

ESQUEMA DE LA PROPUESTA 1



3.2. FORO MODULAR (FORO DIVIDIDO EN SESIONES/MÓDULOS DE TRABAJO SECTORIALES)

- El Foro de Participación Ciudadana estará compuesto por los “Espacios Nacionales de Participación” (ENP), los cuales sirven de coordinadores y articuladores entre el Estado y la ciudadanía, y agruparán a los actores sociales de su respectivo país tomando en cuenta la representatividad y legitimidad de los mismos. Existirá un ENP por cada país miembro de UNASUR.
- Cada ENP estará asistido por un “Punto Focal” para la Participación Ciudadana (nombrado por la autoridad nacional acreditada ante UNASUR), el cual tendrá la función de servir de nexo y canal de comunicación entre los actores sociales y diversas instancias de UNASUR.
- El “Punto Focal” será nombrado por la autoridad nacional acreditada ante la UNASUR, la cual podrá ser una instancia gubernamental o un actor social con reconocimiento formal de las autoridades del país miembro, pero además se establecerán “Puntos Focales Sectoriales” para garantizar la participación ciudadana en los distintos consejos y grupos de trabajo.

- El Plenario del Foro de Participación Ciudadana se reunirá ordinariamente como mínimo una vez por año (y en forma extraordinaria, cuando fuera necesario) y será convocado por la Presidencia Pro Témpore del Foro. Estos plenarios ordinarios se realizarán, en la medida de lo posible, de modo previo a las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.
- El quórum necesario para llevarse a cabo el Plenario del Foro de Participación Ciudadana, debe consistir en la asistencia del 75% o $\frac{3}{4}$ partes de los ENP existentes; en ese sentido, se requerirá como mínimo la asistencia de 9 de los 12 ENP para su realización.
- En este mecanismo, denominado Foro Modular, se convocará a plenarias ordinarias anuales que tendrá Sesiones Generales, pero que inmediatamente se dividirá en 12 espacios o módulos en los que se tendrán reuniones o sesiones de trabajo correspondiente a cada uno de los doce Consejos Sectoriales que actualmente conforman la UNASUR.
- De esta manera, en las Sesiones Generales –una de inauguración y otra de clausura- se informará de los objetivos del Foro y de la agenda de las Sesiones de Trabajo Sectoriales (inaugural), así como de los resultados conseguidos y conclusiones a nivel general y sectorial (clausura).
- Por su parte, las Sesiones de Trabajo Sectoriales congregará a aquellos actores sociales de los ENP que prioricen su asistencia a dicha reunión temática. Previamente, los “Puntos Focales” informarán a la Presidencia Pro Témpore del Foro, los actores sociales de sus ENP que asistirán y participarán de las Sesiones de Trabajo Sectoriales.
- De esta manera, se busca que en cada Sesión de Trabajo Sectorial, estén representados los ENP de los 12 países miembros de UNASUR, para de esta manera integrar a los diversos representantes de la sociedad civil suramericanos y hacer de estos mecanismos, procesos inclusivos en lo referente a representaciones nacionales.
- El Comité Coordinador o Instancia Ejecutiva del Consejo Sectorial propondrá a los ENP, a través de la Presidencia Pro Témpore del Foro, la agenda de las respectivas Sesiones de Trabajo Sectoriales. Finalmente, las ENP –por medio de sus “Puntos Focales Sectoriales”- en consenso con el Comité Coordinador o Instancia Ejecutiva del Consejo Sectorial definirán las agendas de trabajo.
- Se espera la asistencia a las Sesiones de Trabajo Sectoriales –además de la participación de los actores sociales de los ENP- de los Coordinadores Nacionales del sector correspondiente; de los miembros del Comité Coordinador o Instancia Ejecutiva del Consejo Sectorial; de los miembros de los Grupos de Trabajo o Grupos Técnicos del Consejo Sectorial, y de los miembros del Foro Técnico para el caso del COSIPLAN.
- Cabe señalar que en este mecanismo de Foros de Participación Ciudadana con Sesiones de Trabajo Sectoriales, las reuniones de cada sector estarán marcadas por agendas circunscritas a temas de relevancia e interés común de los diversos ENP participantes en dicha Sesión (por ello las agendas se definen por un consenso general), ya que lo que se espera son resultados y propuestas concretas para los temas/casos/problemáticas incluidos en dichas agendas, correspondientes a cada sector respectivo.

ESQUEMA DE LA PROPUESTA 2

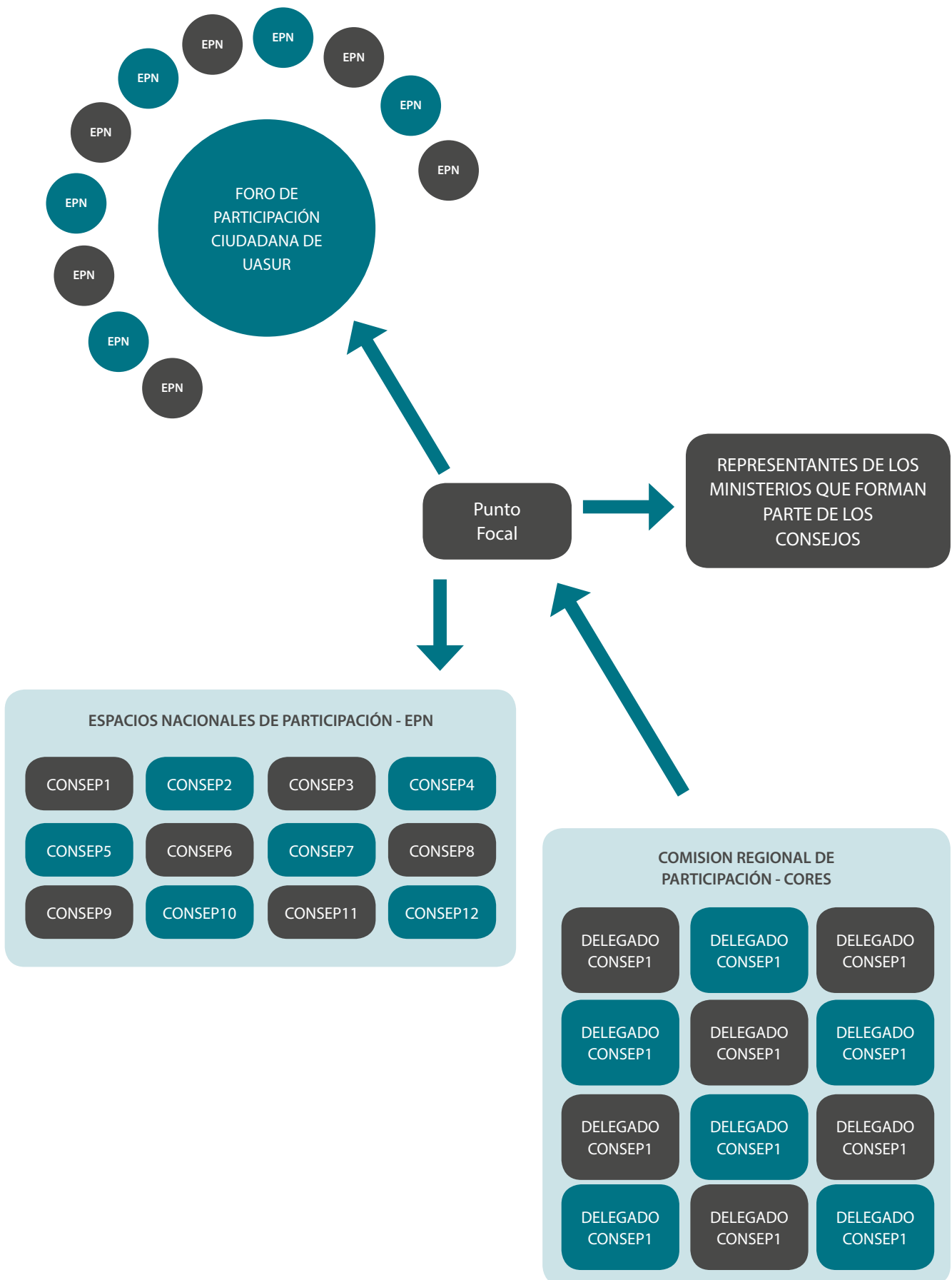


3.3. FORO COMBINADO (FORO CONFORMADO POR ENP DIVIDIDOS EN COMISIONES)

- La CONSEP -Comisión Nacional Sectorial de Participación- es un espacio articulado entre la Sociedad Civil y los representantes estatales que forman parte de los Consejos Sectoriales de la UNASUR, para el intercambio de información, presentación de recomendaciones y propuestas conjuntas, así como el seguimiento, proposición, análisis y evaluación de las políticas públicas sectoriales, que forman parte del proceso de integración y unión suramericana, en sus diversas etapas de implementación.
- Las CONSEP actuarán como mecanismos participativos sectoriales de apoyo –en su materia correspondiente- al interior de los “Espacios Nacionales de Participación” (ENP), que, a su vez, forman parte del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.
- Existirán CONSEP por cada Consejo Sectorial (en la actualidad son doce), al interior de los ENP de cada uno de los Estados miembros que conforma la UNASUR, y estarán conformados por representantes de la Sociedad Civil vinculados y/o interesados en el sector, inicialmente elegidos para su ENP.
- Cada CONSEP mantendrá estrecha relación con el Punto Focal de su ENP, quien servirá de nexo con el representante ministerial/sectorial correspondiente (el Coordinador Nacional o Alto Delegado de un sector).
- Cada CONSEP elegirá a un(a) Delegado(a) titular y un(a) Alterno(a).
- Son imperativas las convocatorias previas a las reuniones de las instancias del Consejo Sectorial (Comité Coordinador o Instancia Ejecutiva; Grupos de Trabajo o Grupos Técnicos; o Foro Técnico, para el caso del COSIPLAN), a fin de que la CONSEP pueda aportar con sus recomendaciones y observaciones a la toma de decisión.

- El/la Delegado(a) debe enviar previamente a los miembros de la CONSEP, la información necesaria sobre las políticas, planes o programas y los proyectos que se discutirán en estas reuniones o, en todo caso, la agenda de estas reuniones para identificar puntos comunes de interés.
- La reunión buscará generar propuestas, recomendaciones y un intercambio de ideas en torno a las decisiones de las instancias del Consejo Sectorial correspondiente con implicancias en la región.
- Una vez aprobadas las observaciones y recomendaciones, el Punto Focal debe hacer llegar a las secciones nacionales de las instancias del Consejo Sectorial –según sea el caso- los acuerdos, recomendaciones y/o comentarios a fin de que sean tomados en cuenta.
- Posterior a estas reuniones, el Punto Focal se presentará ante los miembros de la CONSEP para comunicar de qué manera sus acuerdos, recomendaciones y/o comentarios han sido tomados en cuenta por las secciones nacionales de dichas instancias.
- Las reuniones de la CONSEP deben realizarse como mínimo una vez de manera trimestral. Su última reunión debe anteceder a la reunión final del ENP, la que a su vez debe anteceder a la Plenaria del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.
- La reunión de los Delegados Titulares de los CONSEP (correspondientes al mismo Consejo Sectorial) de los doce ENP (uno por país), conforman una Comisión Regional Sectorial de Participación (CORES), espacio que servirá para el intercambio de experiencias y generación de propuestas en torno a la participación en sus respectivas comisiones nacionales, así como para establecer conjuntamente un trabajo y estrategia de incidencia con respecto al proceso de integración regional en su respectivo sector.
- Los Puntos Focales en conjunto, apoyarán la conformación y organización de reuniones de las CORES.
- Asimismo, los Puntos Focales servirá de apoyo para la participación satisfactoria de la CORES en las Reuniones de Coordinadores Nacionales o Altos Delegados de los Consejos Sectoriales.
- Antes de la participación de la CORES en la Reunión de Coordinadores Nacionales o Altos Delegados del Consejo Sectorial correspondiente, el Punto Focal apoyará en la organización conjunta de la reunión plenaria de la CORE, la cual tiene como objetivo ser una reunión preparatoria y de coordinación previa al encuentro con los Coordinadores Nacionales o Altos Delegados sectoriales.

ESQUEMA DE LA PROPUESTA 3



4 CONCLUSIÓN: **¿QUÉ MECANISMO CONSIDERAMOS EL IDEAL?**

- FORO MODULAR (*Foro dividido en sesiones/módulos de trabajo sectoriales*)

Consideramos que este segundo modelo es el más adecuado, en la medida que:

1. Garantiza que los Consejos Sectoriales que forman parte de UNASUR involucren e institucionalicen la presencia de la ciudadanía.
2. Promueve la participación plena y con incidencia de los actores sociales comprometidos con los procesos de cada sector en la formulación de políticas de integración suramericana.
3. Permite que los actores sociales tengan potestad para incorporar temas y proponer políticas en sus respectivos Módulos de Trabajo Sectoriales.
4. Garantiza el intercambio de Información entre las secciones nacionales de las diferentes instancias del Consejo Sectorial y la Sociedad Civil.
5. Define el mecanismo de tratamiento y aprobación de los temas, a partir del consenso, como también luego de agotadas las instancias de consenso puedan definirse las decisiones o aportes por mayorías y minorías.
6. Garantiza la participación ciudadana en la elaboración de políticas, planes y programas y en los espacios de implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos.
7. Mejora la transparencia y el acceso a la información sobre las políticas, planes, programas y proyectos (en todas sus fases).
8. Permite brindar aportes, recomendaciones y propuestas para la elaboración del Plan de Trabajo del Consejo Sectorial.
9. Considera en la composición de los Módulos de Trabajo Sectoriales una concepción amplia de la Sociedad Civil que incluye tanto sus expresiones organizadas (organizaciones no gubernamentales, sindicatos, gremios empresariales, organizaciones comunitarias, entidades académicas, partidos políticos, grupos de interés y otra clase de organizaciones de la Sociedad Civil), como a las comunidades y poblaciones que puedan ser afectadas por las decisiones del Comité Coordinador o Instancia Ejecutiva del Consejo Sectorial, de los Grupos de Trabajo o Grupos Técnicos, o del Foro Técnico para el caso del COSIPLAN.
10. Asimismo, tiene como ventaja que, a diferencia del tercer modelo, tiene una estructura menos burocrática y por ende, compleja, y no le quita importancia y relevancia a la Plenaria del Foro; y a diferencia del primer modelo, garantiza regularidad de reuniones de trabajo sobre cada eje sectorial, con lo cual se coloca a cada temática en un mismo nivel de interés y no se tiene que descartar el tratamiento de ninguno, porque todos están incluidos en la agenda.



ANEXOS

ANEXO 1.

DECISIÓN N° 07-2012, MEDIANTE LA CUAL SE CREA EL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA UNASUR (30 DE NOVIEMBRE DE 2012)



UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N°7 /2012

POR LA CUAL EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, DECIDE CREAR UN FORO DE PARTICIPACION CIUDADANA DE UNASUR.

VISTO:

Que, el artículo 6 inciso c) del Tratado Constitutivo de UNASUR, establece entre las atribuciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

Que, el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas que declara que la participación ciudadana y el pluralismo son principios rectores, tanto de la integración como de la unión suramericana,

Que, los artículos 2°, 3° inciso p) y 18 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, así como el artículo 15° de su Reglamento prevén la participación ciudadana en la organización,

CONSIDERANDO:

Que una integración sólida necesita de la participación ciudadana, y que, además existe una creciente voluntad de la ciudadanía de participar no sólo en sus respectivos ámbitos nacionales sino también en la escena regional e internacional.

Que es necesario crear un espacio específico y propio para los actores sociales suramericanos y definir criterios generales para esa participación, dando así un mensaje claro de que UNASUR es partidaria y promueve acciones en promoción de la participación ciudadana.

Que, en su aún corta vida, UNASUR ha logrado avances sustantivos en su proceso de institucionalización, siendo tiempo de establecer puentes con los ciudadanos suramericanos para que la integración sea también un proceso democrático,

La experiencia, avances sustantivos y acervo normativo desarrollados por otros procesos subregionales de integración que, en el marco de sus respectivos mandatos, cuentan con mecanismos que les aseguran el contacto con sus ciudadanos, con diversos niveles y modalidades de participación,

La Resolución N° 26 de fecha 29 de noviembre de 2012, mediante la cual el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR propone al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno el proyecto de Decisión para la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR;

EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS,



DECIDEN:

Artículo 1.- Crear un Foro de Participación Ciudadana de UNASUR e instruir al Consejo de Delegadas y Delegados que en el primer trimestre del 2013 presente las directrices para su funcionamiento, en el marco del artículo 18 del Tratado Constitutivo y del artículo 15 del Reglamento General de UNASUR sobre participación ciudadana.

Sin perjuicio de otros mecanismos de diálogo de UNASUR con los actores sociales, dicho Foro se reunirá al menos una vez al año de manera presencial para formular recomendaciones que puedan ser presentadas en cada Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

Artículo 2.- Recomendar que dicho Foro de Participación Ciudadana de UNASUR realice su primera reunión presencial, preferentemente en el 2013, una vez aprobadas sus directrices.

Artículo 3.- Encomendar a la Secretaría General la formulación de lineamientos comunes para que cada Consejo Sectorial establezca un portal electrónico vinculado al recientemente creado Centro de Información y Comunicaciones de UNASUR, con información amplia y oportuna de sus actividades (cronograma de reuniones, agendas de trabajo, planes de acción, eventos de difusión) así como la posibilidad de recibir demandas de información, sugerencias e iniciativas, lo que puede incluir el uso de Nuevas Tecnologías de la Información y redes sociales. La Secretaría General podrá prestar asistencia técnica para el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana en el marco de los principios del Tratado Constitutivo de UNASUR y las normas de la Unión definidas para tal fin.

Artículo 4.- Solicitar a la Secretaría General que recabe información de los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales, a fin de vislumbrar como ellos conciben la participación de los actores sociales en sus respectivos ámbitos, según su propia especificidad y fines.

Artículo 5.- Instruir a los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR que incorporen en sus respectivos planes de acción la realización de eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, acompañados del presupuesto correspondiente.

Artículo 6.- Encargar a la Secretaría General que elabore un plan consolidado de todas actividades previstas en los planes de acción de los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales, identificando sinergias y complementariedades, a partir de la información proporcionada por éstos.

Lima, 30 de noviembre de 2012.



UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN/N° 26/2012

POR LA CUAL SE ELEVA PARA APROBACIÓN DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, LA CREACIÓN DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE UNASUR.

VISTO:

Que el artículo 8 inciso b) del Tratado Constitutivo de UNASUR, establece entre las atribuciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, proponer proyectos de Decisiones al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

Que, el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas que declara que la participación ciudadana y el pluralismo son principios rectores, tanto de la integración como de la unión suramericana,

Que, los artículos 2º, 3º inciso p) y 18 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, así como el artículo 15º de su Reglamento prevén la participación ciudadana en la organización,

CONSIDERANDO:

Que una integración sólida necesita de la participación ciudadana, y que, además existe una creciente voluntad de la ciudadanía de participar no sólo en sus respectivos ámbitos nacionales sino también en la escena regional e internacional,

Que es necesario crear un espacio específico y propio para los actores sociales suramericanos y definir criterios generales para esa participación, dando así un mensaje claro de que UNASUR es partidaria y promueve acciones en promoción de la participación ciudadana,

Que, en su aún corta vida, UNASUR ha logrado avances sustantivos en su proceso de institucionalización, siendo tiempo de establecer puentes con los ciudadanos suramericanos para que la integración sea también un proceso democrático,

La experiencia, avances sustantivos y acervo normativo desarrollados por otros procesos subregionales de integración que, en el marco de sus respectivos mandatos, cuentan con mecanismos que les aseguran el contacto con sus ciudadanos, con diversos niveles y modalidades de participación,

EL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS,

RESUELVE:

Artículo 1. Proponer al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el proyecto de Decisión para la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR como espacio específico y propio para la participación ciudadana.

Lima, 29 de noviembre de 2012.

ANEXO 2.

CARTA DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL A LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE UNASUR (30 DE MAYO DE 2013)

	Ministerio de Relaciones Exteriores Of. Trámite Documentario Tel. 2042731 - 2042733
Lima,	Registrado por : Mesa de Partes - Documentac
	Fecha/Hora Recepción : 30/05/2013 12:38 p.m.
	Remitente: DAR DERECHO AMBIENTE Y REC NATURALES
Estimada Sra. Eda Rivas Franchini Ministra Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú Presidencia Pro Tempore de la Unión de Naciones Suramericanas	Documento : MA-13-12263 Tipo de Documento : Nro. Doc. Original : 267/2013/DAR/DE
De nuestra especial consideración:	Observaciones Observación de Miguel Alejandro Saavedra Aro (12:38:18 pm) CON ANEXOS
<p>Reciba un cordial saludo de las organizaciones civiles abajo expresamos nuestro interés en apoyar y aportar con nuestra implementación de un Foro de Participación Ciudadana en UNASUR de sus consejos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 29812: “Crear un Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, un Consejo de Delegados y Delegadas que en el primer trimestre de 2013 directrices para su funcionamiento, en el marco del artículo 15 del Reglamento General de Participación Ciudadana”.</p> <p>Con el fin de aportar en la implementación de este Foro, Organizaciones de la Sociedad Civil de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y el Perú, nos reunimos en abril del presente año en la ciudad de Lima, para intercambiar experiencias sobre la situación actual de los instrumentos de participación ciudadana en nuestros países e identificar lineamientos y experiencias comunes que permitan marcar la ruta para el desarrollo del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR y sus consejos.</p> <p>Por ello, nos permitimos presentarle algunas consideraciones que creemos deben tomarse en cuenta para la implementación del mencionado Foro, el cual debería ser concebido como un sistema de participación con diferentes espacios y procedimientos debido a la diversidad de actores, y que debe constituirse como un real espacio representativo y participativo de la sociedad civil:</p> <p>I. CONDICIONES MÍNIMAS PARA ENTABLAR UN DIÁLOGO CON UNASUR Y SUS CONSEJOS</p> <p>Si bien es importante y destacable la creación y posterior implementación del mencionado Foro de Participación Ciudadana en UNASUR, consideramos fundamental que este mecanismo de participación guarde ciertas cualidades o características que permitirán que el espacio sea legítimo y que cumpla con los objetivos trazados. Como ya lo hemos expresado, estamos dispuestos a apoyar en la construcción de este espacio, para lo cual creemos importante que los siguientes principios mínimos sean tomados en cuenta para iniciar y establecer un diálogo UNASUR - Sociedad Civil, los cuales presentamos a continuación:</p> <p>1. Asegurar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil mediante debate interno en los distintos espacios participativos.</p>	

2. **Respetar la legitimidad de la sociedad civil y su representatividad**, estableciendo espacios diferenciados con amplias convocatorias que procuren incluir a la diversidad de actores que la componen: ONGs, movimientos sociales de base, organizaciones de afectados, organizaciones indígenas, beneficiarios, academia, etc.
3. **Asegurar la participación rotativa y representación equitativa** en lo concerniente a país, género y grupos étnicos.
4. **Asegurar especialmente la participación indígena** a través de sus organizaciones representativas, como lo pueden ser federaciones de grupos indígenas, movimientos afrodescendientes u organizaciones campesinas.
5. **Comprometer una real institucionalidad, formalización y legitimidad** de la participación mediante la creación previa y consensuada de los mecanismos de participación de sociedad civil en UNASUR y COSIPLAN.

II. CON RELACIÓN AL INTERÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CONSTRUIR UN ESPACIO DE PARTICIPACIÓN EN UNASUR Y SUS CONSEJOS

La gobernanza, nueva forma de tomar las decisiones públicas, también se constituye como la capacidad para recoger las necesidades de la población y como una nueva forma de administrar o gobernar teniendo en cuenta a los distintos actores sociales, desde aquellos del ámbito nacional hasta los del global y local, pudiendo ser de los sectores público, privado o de la sociedad civil, y en el que es necesario generar nuevas estructuras y procedimientos que se acomoden a la solución de los nuevos desafíos de la sociedad.

En ese sentido, con el fin de promover y fortalecer una gobernanza regional suramericana, reiteramos y enfatizamos nuestro interés en construir conjuntamente un espacio de participación ciudadana al interior de la UNASUR y sus consejos, con el fin de que los diversos actores que componen la sociedad civil puedan participar e influir en los procesos de toma de decisión, lo cual coadyuvaría a constituir un proceso participativo y coordinado, y a su vez, poder tener acceso a información de interés público que permita no solo brindar aportes con sustento en este espacio sino ejercer nuestro derecho a la fiscalización, que contribuirá a establecer procesos transparentes.

Por ello, proponemos que la participación de la Sociedad Civil deba darse desde la etapa de elaboración de la política, plan o programa, hasta los espacios de implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos, considerando siempre a los actores locales que serán directa e indirectamente afectados.

Asimismo, estamos convencidos de que la participación ciudadana –en sus ámbitos nacional y regional- contribuirá al paulatino fortalecimiento del proceso de integración suramericana, por lo que consideramos que estos espacios específicos en que se desarrolle la participación de la Sociedad Civil deben tomar en cuenta los siguientes lineamientos mínimos:

2.1. Reglas claras de *Transparencia y Acceso a la Información*

La transparencia es otro elemento clave que permite la legitimidad de la administración y gestión pública, y el empoderamiento de la ciudadanía. Alude al conocimiento público de datos, documentos, informaciones, políticas y procesos de toma de decisiones sobre la actividad de los organismos públicos y, a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos.

En la actualidad, muchos de los países de la región cuentan con normativa referida a la transparencia y acceso a la información como un medio para incentivar la participación igualitaria en los procesos de toma de decisión, además de fortalecer el control o vigilancia ciudadana.

En este sentido, UNASUR debe actuar con transparencia en los procesos de participación de la Sociedad Civil, informando y haciendo públicas cada una de sus acciones y decisiones que constituya un paso fundamental para alcanzar una participación activa y plena, motivo por el cual proponemos la elaboración conjunta de una **Política de Transparencia y Acceso a la Información para el UNASUR y sus consejos**, que garantice el cumplimiento y real ejercicio de este mecanismo.

2.2. Marco de derechos

Los procesos de toma de decisión de la UNASUR y sus consejos, en particular el COSIPLAN, y los procesos de participación en los mismos, deben tener como base un “**marco de derechos**” considerando los máximos estándares internacionales respecto a derechos humanos.

En este sentido, es necesaria la elaboración conjunta de una **Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales para el COSIPLAN**, como estándar mínimo y obligatorio para los países miembros de la UNASUR y para los Bancos Financistas de los proyectos de infraestructura para la integración regional. Proponemos que el COSIPLAN presente esta propuesta de Política, para que luego sea revisada, discutida y validada por la Sociedad Civil de la región.

2.3. Un concepto de *Participación Fuerte*

El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una inversión en pos de una mejor formulación de políticas y es un elemento clave del buen gobierno. De esta manera, se promueve el derecho fundamental a la participación en espacios decisorios de debate, consulta y rendición de cuentas sobre asuntos públicos. Al mismo tiempo, los ciudadanos participan en estos espacios con el fin de poder incidir en ellos, teniendo la expectativa que aquellas decisiones finales representen sus intereses.

Por otra parte, la participación ciudadana permite a los gobiernos utilizar nuevas fuentes de ideas relevantes, de información y de recursos cuando toma decisiones, además contribuye a fortalecer la capacidad cívica y que los ciudadanos tengan más confianza en las entidades públicas y, consecuentemente, a elevar la calidad de la democracia. En este sentido, proponemos que los espacios de participación en UNASUR y sus consejos, entre ellos el COSIPLAN, se rijan bajo un concepto de

Participación Fuerte que tenga como base los principios de ***Inclusión, Pluralismo, Oportunidad, Transparencia, Eficiencia y Sensibilidad Cultural.***

Por todo lo expresado, reiteramos nuestro compromiso de contribuir en la implementación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR y sus consejos, poniendo a disposición del organismo nuestros buenos oficios para que ello se concrete y, de esa manera, como se menciona en la parte considerativa de la Decisión N° 7 del 2012, trabajar conjuntamente y consolidar a UNASUR como una organización que **“es partidaria y promueve acciones en promoción de la participación ciudadana”** ya que es **“tiempo de establecer puentes con los ciudadanos suramericanos para que la integración sea también un proceso democrático”**.

Sin otro en particular, esperamos una buena recepción de las consideraciones aquí presentadas, agradeciendo desde ya su buena disposición y aprovechando la oportunidad para expresarle nuestros sentimientos de estima personal.

Muy atentamente,

Argentina

- Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos FOCO
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales FARN
- M'Biguá, Ciudadanía y Justicia Ambiental

Brasil

- Ecologia e Ação ECOA
- Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Economicas IBASE
- International Rivers

Bolivia

- Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB
- Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEADESC
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA
- Fundación Jubileo
- Liga de Defensa del Medio Ambiente LIDEMA
- Puente entre Culturas / Cross Cultural Bridges

Colombia

- Asociación Ambiente y Sociedad AAS
- Fundación Savia

Ecuador

- Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES

- Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA
- Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX
- Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades Grupo FARO

Perú

- Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo ANC
- Asociación Servicios Educativos Rurales SER
- Centro de Capacitación para Trabajadoras del Hogar CCTH
- Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES
- CooperAcción Acción Solidaria para el Desarrollo
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR
- Forum Solidaridad Perú
- Fundación Ecuémica para el Desarrollo y la Paz FEDEPAZ
- Grupo Impulsor de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático de Lima GRIDES Lima
- Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya UARM
- Muqui. Red de Propuesta y Acción Red Muqui
- Red Peruana por una Globalización con Equidad RedGE
- Unión Geográfica Internacional-Perú UGI-Perú

Uruguay

- Centro Latino Americano de Ecología Social CLAES

Venezuela

- Acción Solidaria
- Fundación Tierra Viva
- Red de Organizaciones Ambientales No Gubernamentales de Venezuela

Organizaciones Regionales

- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA
- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo PIDHDD
- Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas RLIE
- Alianza Sistema de Humedales Paraguay Paraná (Organizaciones de la Cuenca del Plata)
- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente AIDA

ANEXO 3.

CARTA DE LA REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA A LA DIRECCIÓN DE UNASUR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (21 DE JUNIO DE 2013)

Lima, 21 de junio de 2013

Estimado

Luis Benjamín Chimoy Arteaga

Director de UNASUR y Mecanismos de Coordinación Sudamericanos de la Dirección General de América
Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Asunto: **Solicitud de reunión informativa**

Reciba un cordial saludo de las organizaciones civiles peruanas abajo firmantes, quienes queremos expresarle nuestro agrado por la reciente elaboración de la propuesta de Directrices para el funcionamiento de Participación Ciudadana en UNASUR en el marco de la 39ª Reunión del Consejo de Delegados y Delegadas de la UNASUR, desarrollada en la ciudad de Lima, la cual recoge varios principios que, desde la sociedad civil, consideramos importantes para fortalecer la democracia y la participación ciudadana.

Asimismo, consideramos que es fundamental seguir fortaleciendo los lazos entre la Sociedad Civil y la UNASUR, con la finalidad de aportar con nuestra experiencia en la implementación de este Foro de Participación en función de las directrices aprobadas.

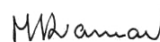
Para ello, queremos solicitarle respetuosamente una reunión informativa sobre los pasos siguientes a la aprobación de estas directrices y la manera cómo podemos apoyar en el proceso de implementación del Foro. Además, creemos importante saber cuál ha sido el aporte de la delegación peruana como representantes de la presidencia pro tempore de la UNASUR.

Sin otro particular, esperamos una buena recepción de la presente solicitud y le agradecemos desde ya su buena disposición. Para las coordinaciones del caso, sírvase comunicarse con el Sr. Francisco Rivasplata frivasplata@dar.org.pe y/o al teléfono (01) 2662063 anexo 102 – 4725357.

Aprovechamos la oportunidad para expresarle nuestros sentimientos de estima personal.

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)


Rocio Silva Santisteban
Secretaría Ejecutiva
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos


Josefina Huamán
Secretaría Técnica – ANC-CONADES
Coordinadora – AOCD-Área Andina


Giancarlo Castiglione Guerra
Coordinador
Red Jubileo Perú


Rómulo Torres Seoane
Director Ejecutivo
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos – LATINDADD

ANEXO 4.

RESPUESTA DEL DIRECTOR DE UNASUR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ A REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA (25 DE JUNIO DE 2013)



Lima, 25 de junio de 2013

CARTA (UNS) N°7-10-N/7

Señores
Josefina Huamán (ANC-CONADES)
Rocío Silva Santisteban (CNDH)
César Gamboa Balbín (DAR)
Giancarlo Castiglione (Red Jubileo Perú)
Rómulo Torres Seoane (LATINDADD)

Ciudad.-

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes con relación a su atenta misiva de fecha 21 de junio de 2013, con relación al proceso de establecimiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, emanado de la Decisión 07/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno durante Cumbre de Lima, en noviembre del año 2012.

Con relación al tema de las directrices del Foro, estimo importante manifestar a ustedes que mediante consultas informales entre funcionarios de diferentes Estados Miembros de UNASUR, se esbozó un proyecto preliminar para la discusión, el mismo que ha sido elevado al Consejo de Delegados de UNASUR para su evaluación.

Esperamos que este proyecto preliminar ayude en el proceso de negociaciones y sea capaz de concitar el consenso de los Estados Miembros, requisito esencial de adopción de este tipo de normas en la Unión.

Asimismo, y en el ánimo de enriquecer el proceso de elaboración de directivas, esta Presidencia Pro Tempore cursó previamente a dicho proceso de consultas, junto con otros documentos y propuestas, la comunicación recibida por la organización "Derecho, Ambiente y Recursos Naturales", en el ánimo de complementar los aportes de los Estados Miembros para la elaboración de dichas directrices.

Apreciamos el interés que el tema de la participación ciudadana en UNASUR despierta en las distinguidas organizaciones que ustedes dirigen,

motivo por el cual los mantendremos informados una vez que el proceso haya alcanzado un mayor grado de certidumbre.

Por otra parte, es interés de esta Dirección contar con la participación de sus instituciones a fin establecer un diálogo más fluido sobre los mejores modos de participación de los actores sociales peruanos en UNASUR, para lo cual agradeceremos contar con su participación en los eventos que sobre el particular realicemos en el transcurso del año.

Aprovecho la ocasión para expresar a ustedes los sentimientos de mi alta consideración y estima personal.

Muy atentamente,



Benjamin Chimoy
Ministro
Presidencia Pro Tempore de UNASUR
Delegado Alterno del Perú

ANEXO 5.

PROPUESTA DE LA PLATAFORMA PLARSUR (ARGENTINA) DE DIRECTRICES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE UNASUR

DIRECTRICES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FORO DE PARTICIPACION CIUDADANA DE UNASUR

Propuestas de la Plataforma PLARSUR – Plataforma Argentina de las Organizaciones Sociales para la Integración Regional y la Incidencia en el G-20

1. PRINCIPIOS GENERALES

- a) La flexibilidad y gradualidad en la implementación del proceso de integración suramericana²²⁴.
- b) La participación ciudadana y el pluralismo como principios rectores de la integración suramericana²²⁵
- c) El establecimiento de mecanismos y espacios innovadores de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana²²⁶
- d) La promoción de la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración²²⁷
- e) El fomento del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, diversa e independiente con los diversos actores sociales²²⁸
- f) La adecuada consideración y respuesta de las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía²²⁹
- g) La garantía del derecho de la ciudadanía de participar no sólo en sus respectivos ámbitos nacionales, sino también en la escena regional e internacional²³⁰
- h) El reconocimiento de que la participación ciudadana y de los diferentes actores sociales organizados son elementos fundamentales para la construcción y fortalecimiento de los procesos de integración regional.

2. OBJETIVOS PRINCIPALES

- a) Contribuir a una mayor participación de los actores sociales en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en UNASUR.
- b) Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno y demás órganos de UNASUR.
- c) Proponer, dar seguimiento, participar, analizar y evaluar las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación.
- d) Proponer temas de su interés en materia de integración suramericana.

224 Preámbulo del Acuerdo Constitutivo

225 Preámbulo del Acuerdo Constitutivo

226 Art. 3 literal p del Acuerdo Constitutivo

227 Art. 18 del Tratado Constitutivo

228 Ibid.

229 Ibid.

230 Considerandos de la Decisión 07/2012

- e) Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de relevancia para UNASUR.

3. COMPOSICIÓN

- a) El Foro de Participación ciudadana está compuesto por actores sociales no empresariales, tanto de nivel nacional como de nivel regional.
- b) A nivel nacional están agrupados en torno a Secciones Nacionales de Participación, entendidos como espacios de coordinación y articulación entre los estados y la ciudadanía, de conformidad con la legislación interna de cada Estado Miembro.
- c) Las secciones nacionales tienen que garantizar la representación de las organizaciones de la sociedad civil de cada país, garantizando la participación de todo el territorio de los mismos. Así mismo debe garantizar la representación de género y de las organizaciones de pueblos originarios.
- d) Las Secciones Nacionales de Participación tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir, en forma independiente y de acuerdo con sus peculiaridades internas, los actores sociales que las compondrán y la eventual modalidad de financiamiento de sus representantes, buscando fomentar la participación, especialmente de los grupos de atención prioritaria, bajo un esquema rotativo y de representación equitativa, con reglas claras de transparencia.
- e) Cada Sección Nacional de Participación estará asistida por un Punto Focal para la Participación Ciudadana - que será nombrado por la autoridad nacional acreditada ante la UNASUR, el cual podrá ser una instancia gubernamental o un actor social con reconocimiento formal de las autoridades del país miembro, además se establecerán puntos focales sectoriales para garantizar la participación ciudadana en los distintos consejos y grupos de trabajo.
- f) Cada Estado Miembro informará a los demás, a través de su Sección Nacional de Participación Ciudadana o instancia correspondiente, la designación de su punto focal.
- g) El Punto Focal para la Participación Ciudadana de cada Estado Miembro tendrá entre sus competencias comunicar al Foro de Participación Ciudadana la composición de los actores sociales que participarán en el Foro, actualizando la información siempre que fuere necesario.
- h) El plenario de las organizaciones que integran la sección nacional se reunirá al menos una vez por semestre o cuando lo solicite un tercio de las organizaciones registradas.
- i) Las organizaciones de la sección nacionales tendrán derecho a participar en los Consejos y/o Comisiones técnicas ministeriales o interministeriales y demás instancias de UNASUR, siendo acreditadas formalmente por el punto focal de cada país.
- j) La Sección nacional tendrá acceso a toda la documentación e información sobre el trabajo de los consejos y las propuestas del país en los espacios decisorios de UNASUR.
- k) Para el mejor cumplimiento de sus funciones establecerán acuerdos y convenio de colaboración con las secciones nacionales de participación de los demás países.
- l) Administrará un presupuesto anual que deberá ser provisto por el Estado Nacional, como manifestación concreta de la voluntad gubernamental de hacer realidad la participación de las OSC en el proceso de UNASUR.
- m) A nivel regional, se reconocerá la existencia de Redes de Organizaciones o Confederaciones que lo soliciten expresamente y se registren adecuadamente en un registro que se habilitará a tal fin en el marco de la Secretaría General.

4. COORDINACION DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Coordinación del Foro será ejercida por el Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que, por propuesta del mismo y por consenso, los Estados Miembros decidan designar a otro Estado para que presida el Foro.

Compete a la Presidencia del Foro en coordinación con los puntos focales:

- a) Convocar, organizar y presidir las reuniones del Plenario del Foro, redactando sus actas.
- b) Consolidar las propuestas para la Agenda de las reuniones del Plenario del Foro.
- c) Dar seguimiento a las decisiones aprobadas por el Plenario del Foro.
- d) Impulsar la participación ciudadana en los diferentes consejos de la UNASUR, según las especificidades y modalidades de cada uno de ellos.
- e) Mantener contacto con los órganos de UNASUR, especialmente con la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General.
- f) Recibir las solicitudes de Recomendaciones.
- g) Desempeñar otras atribuciones que le sean conferidas por el Plenario del Foro.

La Presidencia del Foro contará con el apoyo administrativo de la Secretaría General. Para tal efecto, esta última deberá:

- a) Mantener organizados y actualizados los archivos de las actas, documentos y correspondencia.
- b) Crear y mantener el Registro de Redes, Plataformas y Confederaciones regionales de actores sociales de la UNASUR.
- c) Apoyar las Reuniones del Plenario y de Coordinadores de las Secciones Nacionales de Participación Ciudadana, así como la organización de seminarios o eventos similares.
- d) Apoyar las actividades de la Presidencia del Foro y demás órganos e instancias de UNASUR que involucren la Participación Ciudadana e informar tanto a dichos órganos como a las Organizaciones Sociales de las posibilidades y requerimientos que vayan surgiendo del proceso de integración.
- e) Alojarse y mantener una plataforma virtual de Participación Ciudadana en el Centro de Comunicaciones e Información de UNASUR.
- f) Gestionar, en coordinación con los Estados Miembros, medios de financiamiento para posibilitar la participación de los integrantes del Foro y la realización de las acciones e iniciativas que se aprobaran siguiendo las regulaciones correspondientes.

5. PERIODICIDAD DEL PLENARIO DEL FORO

El Plenario del Foro se reunirá de modo presencial al menos una vez por año y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario, mediante convocatoria de la Presidencia Pro Tempore del Foro en coordinación con los puntos focales, o por solicitud de por lo menos seis (6) Secciones Nacionales de Participación Ciudadana. Estas reuniones se realizarán, en la medida de lo posible, de modo previo a las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

6. PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ORGANOS E INSTANCIAS DE UNASUR

- a) Los Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR deberán incorporar en sus respectivos planes de acción la realización de eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, que incluyan encuentros presenciales, acompañados del presupuesto respectivo.
- b) La Presidencia Pro Tempore, con el apoyo de la Secretaría General, se encargará de ser el enlace entre los órganos e instancias de UNASUR y los actores sociales, garantizando la entrega y recepción de material e información pertinente en tiempo y forma para ambas partes.
- c) Los actores sociales podrán participar, con derecho a voz, a las sesiones de los Consejos Ministeriales, Grupos de trabajo, reuniones técnicas u otra instancia de UNASUR, previa invitación expresa de la instancia de UNASUR que correspondiere. La participación podrá contemplar otras modalidades, incluyendo medios escritos y virtuales.

- d) En reconocimiento de la índole intergubernamental de las sesiones del Consejo Sectorial o cualquier instancia de UNASUR, la participación activa de las organizaciones confiere el derecho a formular y presentar recomendaciones para la toma de decisiones en la instancia correspondiente.

7. SEGUIMIENTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

La Presidencia Pro Témpore, con el apoyo de la Secretaría General y los correspondientes reportes de los Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR, será la encargada de realizar un informe anual sobre los avances en las relaciones entre los actores sociales y la Unión. Dicho informe contará con una metodología que incorpore, entre otros indicadores, la incidencia de las propuestas de los actores sociales.

8. RELACIONAMIENTO CON TERCEROS

Las relaciones del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR con terceros Estados, organismos internacionales y demás entidades con personería jurídica internacional se registrarán en los términos del Tratado Constitutivo y de la Decisión Nº 6/2012 y otras disposiciones aplicables.

9. REGISTRO DE LOS ACTORES SOCIALES

La Secretaría General de UNASUR, en coordinación con los Estados Miembros, deberá mantener un registro informativo actualizado de los actores sociales, tanto a nivel nacional como regional, que expresen su interés en participar en el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

El registro comprenderá información general de los actores sociales como nombre o denominación oficial, misión, visión, declaración de principios, trayectoria y membrecía a redes.

10. REGLAS DE CONDUCTA

Los actores sociales deberán conducirse de acuerdo con los principios y los propósitos del tratado constitutivo de UNASUR y su Protocolo adicional sobre Compromiso con la Democracia, así como las normativas nacionales e internacionales. Los actores sociales que deseen participar se comprometen a respetar dichos principios y, bajo el principio de autonomía, asumen plenamente la responsabilidad de sus actos.

ANEXO

PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO DE DELEGADOS

El Consejo de Delegados propone el establecimiento de un comité técnico asesor para la construcción institucional del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, la misma que será realizada en consulta con los actores sociales. El comité asesor se reunirá presencialmente de modo simultáneo a las reuniones del Consejo de Delegadas y Delegados, además de otras formas admitidas por la normatividad de UNASUR.

CRONOGRAMA

1. Reunión de Consulta con los actores sociales en torno al Foro de Participación Ciudadana en UNASUR, en el marco de la propuesta preliminar de sus directrices (Buenos Aires, 8 y 9 de agosto de 2013).
2. Reunión del Consejo de Delegadas y Delegados (Perú, agosto de 2013)
3. Reunión del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (Paramaribo, 29 de agosto de 2013)
4. Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Paramaribo, 30 de agosto de 2013)
5. Primera Reunión Plenaria del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR Bolivia, (propuesta en consulta con Bolivia: finales de noviembre de 2013)
6. Otras actividades del Comité Asesor mediante medios virtuales y reuniones presenciales serán definidas próximamente.

INSERCIÓN DE CLAUSULA EN LA PROPUESTA DE DECISIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA PRIMERA REUNIÓN PLENARIA DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE UNASUR EN BOLIVIA

ANEXO 6. CARTA DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL A PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE UNASUR (02 DE AGOSTO DE 2013)



Carta N° 410-2013/DAR/DE



Lima, 15 de julio de 2013

Estimado

Luis Benjamín Chimoy Arteaga

Director de UNASUR y Mecanismos de Coordinación Sudamericano de la Dirección General de América
Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú

Asunto: Interés en participar en la Reunión de Consulta
sobre el Foro de Participación Ciudadana en UNASUR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle muy atentamente a nombre de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR y agradecerle por la respuesta recibida en su CARTA (UNS) N°7-10-N/7 de fecha 25 de junio de la presente.

En ese sentido, resaltamos el interés de su Dirección de contar con la participación de organizaciones de la sociedad civil, entre las que nos encontramos, para establecer un diálogo más fluido en relación a los mecanismos de participación ciudadana en UNASUR, así como nos satisface saber que se cursó nuestra comunicación, de fecha 29 de mayo, con los aportes y recomendaciones de 40 organizaciones de la región que sirvieron para enriquecer el proceso de elaboración de la propuesta de *Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR*.

Por otro lado, con el ánimo de seguir aportando al proceso, hemos tomado conocimiento de la programación de algunas actividades en el marco de la propuesta preliminar de directrices, siendo la primera una *Reunión de Consulta con los actores sociales en torno al Foro de Participación Ciudadana en UNASUR* a llevarse a cabo en Argentina en agosto. Por ello, continuando con nuestro compromiso de aportar a la implementación de dicho espacio, manifestamos nuestro interés en participar en nuestra calidad de actor social peruano, para lo cual, en principio, nos gustaría saber si este evento está siendo organizado bajo la institucionalidad de UNASUR. Si así fuere, agradeceremos mucho nos informe sobre las posibilidades de asistir y participar, y el procedimiento que tendríamos que seguir para que ello se concrete.

Esperando su respuesta, le agradecemos desde ya su buena disposición. Para las coordinaciones del caso, sírvase comunicarse con el Sr. Mario Samamé al correo electrónico msamame@dar.org.pe y/o al teléfono (01) 2662063 anexo 102.

Sin otro en particular, aprovecho la oportunidad para expresarle nuestros sentimientos de estima personal.

Muy atentamente,

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

SEDE LIMA | Jr. Coronel Zegarra 260, Lima - Perú • Telefax: (511) 2662063 - (511) 4725357
SEDE IQUITOS | Cl. Bermúdez 788, Iquitos - Loreto • Teléfono: (51)(065) 233882
www.dar.org.pe | dar@dar.org.pe

ANEXO 7. RESPUESTA DEL DIRECTOR DE UNASUR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ A DAR (23 DE JULIO DE 2013)



Lima, 23 de julio de 2013

CARTA (UNS) N°7-10-N/13

Señor
César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Ciudad.-

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes con relación a su atenta misiva de fecha 15 de julio de 2013, relativa a la "Reunión de consulta con los actores sociales en torno al Foro de Participación Ciudadana en UNASUR" propuesta por la República Argentina.

Sobre el particular, resulta necesario precisar que dicha propuesta forma parte, en anexo, de la propuesta de directrices para el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Este documento se encuentra aún en consulta por parte de los Estados miembros, quienes deben evaluar la integralidad de la propuesta inicial, incluyendo las acciones contenidas en el cronograma anexo, como es el caso del evento planteado por Argentina.

Permitame reiterar el interés de esta Dirección en contar con la participación de las instituciones de la sociedad civil, una vez que el proceso haya alcanzado un mayor grado de certidumbre, a fin establecer un diálogo más fluido sobre los mejores modos de participación de todos los actores sociales peruanos interesados en UNASUR.

Aprovecho la ocasión para expresar a ustedes los sentimientos de mi alta consideración y estima personal.

Muy atentamente,



Benjamin Chimoy
Ministro
Presidencia Pro Tempore de UNASUR
Delegado Alterno del Perú

ANEXO 8.

CARTA DE PARLAMENTARIA ANDINA DE COLOMBIA A CANCELLERÍA COLOMBIANA (16 DE JULIO DE 2013)



Bogotá, D.C., 16 de julio de 2013

Gloria Flórez

Parlamentaria Andina - Presidenta Comisión Segunda

María Ángela Holguín Cuellar
Ministra de Relaciones Exteriores
República de Colombia
La Ciudad.

Asunto: Derecho de Petición sobre Conformación Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

Señora Ministra:

En mi calidad de Parlamentaria Andina y presidenta de la Comisión II encargada de la Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura, que entre sus funciones se ocupa del Estudio de participación ciudadana dentro del Sistema, presento a usted formalmente derecho de petición sobre la base del artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, con el objeto de que me sea proporcionada información actualizada sobre los avances en la conformación del Foro de Participación Ciudadana en el seno de UNASUR, la postura del gobierno de Colombia y me sea remitida la documentación pertinente.

En concreto me interesa obtener información y respuesta sobre los siguientes aspectos:

1. Avances en la Conformación del Foro de Participación Ciudadana

Según la decisión UNASUR / JEG / N°7/ 2012 se decidió crear el Foro de Participación Ciudadana UNASUR, instruir al Consejo de Delegados y Delegadas a presentar las directrices para su funcionamiento en el 2013 y, recomendar la realización del Primer Foro en el transcurso del año. En orden de lo anterior quisiera saber lo siguiente:

Cuál es el estado de la situación en relación a las directrices para su funcionamiento?. En caso de existir una propuesta o estar ya aprobada, solicito igualmente su texto.



Gloria Flórez

Parlamentaria Andina - Presidenta Comisión Segunda

Cuando se tiene programado realizar el primer Foro de Participación Ciudadana? En caso de estar ya programado me permito solicitar su convocatoria y agenda.

2. Incorporación de recomendaciones de la Sociedad Civil en la elaboración de las directrices.

He tenido conocimiento de una carta de Organizaciones Regionales de Sociedad Civil, fechada en Lima el 29 de mayo de 2013 y dirigida a la señora Eda Rivas, en su calidad de presidencia Pro Tempore de UNASUR, en la que se presentan una serie de consideraciones para la implementación del mencionado Foro, con miras a asegurar la autonomía de las organizaciones, reglas de transparencia y acceso a la información, marco de derechos y concepto de participación.

En relación a ello me interesa saber lo siguiente:

Se ha habilitado algún mecanismo de diálogo y consulta con las organizaciones regionales de la sociedad civil interesadas en el tema, en el marco del proceso de diseño de las directrices? De ser así que resultados ha arrojado? En caso de existir, solicito igualmente la documentación al respecto.

Qué acciones se han desarrollado por parte de UNASUR para motivar e impulsar la participación de la Sociedad Civil en la propuesta de las directrices y en el Foro mismo?

3. Las acciones desarrolladas por parte del Gobierno Colombiano en relación al Foro de participación Ciudadana.

Cuál es la postura del gobierno colombiano en relación al Foro de Participación ciudadana en cuanto a conformación, inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes, perspectiva de género, funcionamiento, enlace con el Estado, apoyo presupuestario para el desempeño de su labor?. En caso de existir solicito la documentación oficial sobre el particular.

Qué acciones ha desarrollado el gobierno colombiano para tomar en cuenta las consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las directrices?. Se ha activado algún mecanismo de diálogo y consulta? Que acciones se han desarrollado para dar a conocer la creación del Foro y estimular la



Gloria Flores

Parlamentaria Andina - Presidenta Comisión Segunda

Participación de los sectores sociales?. En caso de existir solicito las convocatorias, actas, llamados, etc. que puedan existir sobre el particular.

Sin más por el momento, agradeciendo su atención y a la espera de su respuesta,

Atentamente

GLORIA LÓREZ SCHNEIDER
Parlamentaria Andina
Presidenta Comisión II

ANEXO 9. RESPUESTA DE CANCELLERÍA COLOMBIANA A PARLAMENTARIA ANDINA DE COLOMBIA (25 DE JULIO DE 2013)



Cancillería
Ministerio de Relaciones Exteriores

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

S-GMCIR-13-028932.

Bogotá, D.C. 25 de julio de 2013

Doctora
GLORIA FLOREZ SCHENEIDER
Parlamentaria Andina
Presidenta Comisión II
Ciudad

Asunto: Derecho de Petición sobre conformación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

Respetada señora,

De manera atenta me permito hacer referencia a su oficio del 16 de julio del 2013, mediante el cual solicita información a este Ministerio sobre el asunto de la referencia.

Al respecto, deseo informarle que en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR- se encuentra en negociación un documento denominado "Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana", que será acordado por los Delegados Nacionales ante este mecanismo en su próxima reunión, programada para el 21 de agosto en Lima, Perú.

En este sentido, tal como se informa en el oficio de la Organización Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR (adjunto), ésta junto con otras 40 organizaciones y Redes de la Sociedad Civil, presentaron ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, unas consideraciones para la implementación del mencionado Foro, en el que se desarrollan dos grandes puntos: I. Condiciones Mínimas para entablar un diálogo con UNASUR y sus consejos, y II. Interés de la Sociedad Civil en construir un espacio de participación en UNASUR y sus Consejos, que sirvieron de base para una propuesta que se construyó conjuntamente en el marco de un subcomité creado para tal fin por parte de los Delegados Nacionales.

Por otra parte, la Organización Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), el 13 de diciembre de 2012 hizo llegar una carta al Secretario General de UNASUR (adjunta) en la que expresa su interés de acompañar el proceso de institucionalización del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, al

Calle 10 No 5 – 51 Palacio de San Carlos
Dirección correspondencia Carrera 5 No 9 – 03 Edificio Marco Fidel Suárez
PBX 3814000 – Fax 3814747
www.cancilleria.gov.co – contactenos@cancilleria.gov.co
Bogotá D.C., Colombia Sur América

tiempo que Argentina ha convocado a la Reunión de Consulta con los actores sociales en torno al Foro de Participación Ciudadana en esta instancia, a realizarse en Buenos Aires el 8 y 9 de agosto de 2013, y cuya agenda y programa se encuentran aún en construcción.

Es importante resaltar que por iniciativa de Argentina y Brasil, el funcionamiento del Foro de Participación de UNASUR estaría basado en la instancia del Mercosur creada para el mismo propósito, dada la experiencia de los países miembros con dicha instancia y los positivos resultados alcanzados. En este sentido, es necesario destacar que en Colombia, como en otros países de la región, no hay un nivel similar de organización para la participación de organizaciones sociales en mecanismos de integración, toda vez que ninguna de las instancias en las que nuestro país participa contempla foros de estas características.

No obstante, dado que la entidad competente en materia de participación ciudadana es la Dirección para la Democracia, la participación Ciudadana y la Acción Comunal, del Ministerio del Interior, estamos a la espera de la revisión que se encuentra adelantando al documento de Directrices del Foro y las pautas metodológicas, para posteriormente adelantar conjuntamente los ajustes institucionales necesarios para garantizar una representación adecuada de nuestro país en el Foro de Participación ciudadana de UNASUR.

Finalmente teniendo en cuenta que el Foro de Participación Ciudadana se encuentra en una etapa de construcción, hay un cronograma de trabajo preliminar a efectos de culminar el proceso de elaboración de los documentos conceptuales necesarios y de ser posible realizar la primera reunión del Foro en el mes de noviembre del presente año en Bolivia.

Cordialmente,



CARLOS ARTURO MORALES LÓPEZ
Director de América

Adjunto: Carta de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) y carta de Organización Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR

Revisó: Andrés Fernando Díez
Preparó: Magdalena Durana
266.142-11 UNASUR



Quito, diciembre 13 del 2012
Of. N° 378-CR-12

Ref.: Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

Doctor
Alí Rodríguez Araque
SECRETARIO GENERAL DE LA UNASUR
En su despacho.-

Señor Secretario General:

En referencia a nuestro Of. N° 312-CR-12, de septiembre 3 del 2012, mediante el cual expresábamos nuestra cálida felicitación por su nombramiento, por parte del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, como Secretario General de este organismo de integración geopolítica, de ámbito regional y, a la vez, transmitíamos a usted nuestro compromiso político-institucional ante este nuevo modelo de integración y gestión intergubernamental, uno de cuyos objetivos a mediano y largo plazo es la identidad y ciudadanía sudamericanas, tengo el agrado de dirigirme nuevamente a usted para expresar nuestra congratulación por la **"Declaración de Lima"** de noviembre 30 de este año, en especial el numeral 15 de la misma, en la que las Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UNASUR, declaran:

"Que la participación de los actores sociales es un aspecto sustantivo del proceso de integración suramericana y fundamento de su Decisión de crear un Foro de Participación Ciudadana de UNASUR como espacio específico y propio, e instan a los Consejos Sectoriales, Grupos de Trabajo y demás instancias de UNASUR a establecer, según su propia especificidad y fines, mecanismos de difusión de sus actividades y de recepción de sugerencias e iniciativas".

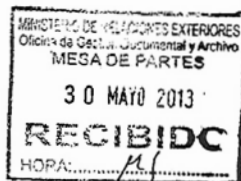
En tal sentido, la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), reitera su interés y voluntad político-institucional de acompañar este proceso de institucionalización del denominado "Foro de Participación Ciudadana de UNASUR".

Esta nueva oportunidad es propicia para reiterar a usted nuestros sentimientos de aprecio y estima.

Atentamente,

Dr. Pablo A. de la Vega M.
Coordinador Regional de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Coordinación Regional de la PIDHDD
La Niña E4-438 y Av. Amazonas, Edif. Pradera, Piso 3, Of. 302-B
Telefax: (593-2) 2553-161, Celular: (08) 1472-782, Correo-e: regional@pidhdd.org, montesdh@uio.satnet.net,
Quito, Ecuador



Lima, 29 de mayo de 2013

Carta N° 267-2013/DAR/DE

Señora,
Eda Rivas Franchini
Ministra
Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
Presente.-

Asunto: Adjunto Carta de Organizaciones Regionales de la Sociedad Civil dirigidas a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR en relación a la creación del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle muy atentamente en nombre de **Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR**, organización civil sin fines de lucro comprometida en la construcción de la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas, con el fin de contribuir a lograr equidad y bienestar socio-ambiental;

Somos una institución que tiene como uno de sus ejes de trabajo transversal la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana, a nivel de organismos locales y nacionales, pero también en organismos regionales que financian proyectos de infraestructura, por lo que venimos trabajando en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil de la región para impulsar conjuntamente en estos espacios, específicamente en la UNASUR y el COSIPLAN, la generación de protocolos de participación ciudadana, de acuerdo a sus propias decisiones institucionales.

De esta manera, diversas organizaciones sociales nos reunimos en Lima en el mes de abril para ser parte del Taller "Espacios de Participación de la Sociedad Civil en UNASUR y COSIPLAN. Generación de un Protocolo de Participación", en donde se acordó la elaboración de una carta dirigida a la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR que recaerá en nuestro país, con referencia a la creación del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR, y en donde proponemos que la implementación del mismo tome en cuenta ciertas cualidades y condiciones mínimas que legitimen el espacio y el proceso del mismo.

En tal sentido, le remitimos adjunto a la presente la mencionada Carta, la cual ha recibido la adhesión de cuarenta (40) Organizaciones y Redes de la Sociedad Civil del continente, esperando que haya una buena recepción de las consideraciones allí presentadas de parte de UNASUR.

Sin otro en particular, agradecemos desde ya su buena disposición y aprovechamos la oportunidad para expresarle nuestros sentimientos de estima personal.

Muy atentamente,


César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR



SEDE LIMA | Jr. Coronel Zegarra 260, Lima - Perú • Telefax: (511) 2662063 - (511) 4725357
SEDE IQUITOS | Cl. Bermudez 788, Iquitos - Loreto • Teléfono: (51)(065) 233882
www.dar.org.pe | dar@dar.org.pe

Lima, 17 de mayo de 2013

Estimada
Sra. Eda Rivas Franchini
Ministra
Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
Presidencia Pro Tempore de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR

De nuestra especial consideración:

Reciba un cordial saludo de las organizaciones civiles abajo firmantes, quienes expresamos nuestro interés en apoyar y aportar con nuestra experiencia en la implementación de un **Foro de Participación Ciudadana en UNASUR** y en cada uno de sus consejos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Decisión N° 7 del 2012: **“Crear un Foro de Participación Ciudadana de UNASUR e instruir al Consejo de Delegados y Delegadas que en el primer trimestre del 2013 presente las directrices para su funcionamiento, en el marco del artículo 18 del Tratado Constitutivo y del artículo 15 del Reglamento General de UNASUR sobre participación ciudadana”**.

Con el fin de aportar en la implementación de este Foro, Organizaciones de la Sociedad Civil de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y el Perú, nos reunimos en abril del presente año en la ciudad de Lima, para intercambiar experiencias sobre la situación actual de los instrumentos de participación ciudadana en nuestros países e identificar lineamientos y experiencias comunes que permitan marcar la ruta para el desarrollo del Foro de Participación Ciudadana en UNASUR y sus consejos.

Por ello, nos permitimos presentarle algunas consideraciones que creemos deben tomarse en cuenta para la implementación del mencionado Foro, el cual debería ser concebido como un sistema de participación con diferentes espacios y procedimientos debido a la diversidad de actores, y que debe constituirse como un real espacio representativo y participativo de la sociedad civil:

I. CONDICIONES MÍNIMAS PARA ENTABLAR UN DIÁLOGO CON UNASUR Y SUS CONSEJOS

Si bien es importante y destacable la creación y posterior implementación del mencionado Foro de Participación Ciudadana en UNASUR, consideramos fundamental que este mecanismo de participación guarde ciertas cualidades o características que permitirán que el espacio sea legítimo y que cumpla con los objetivos trazados. Como ya lo hemos expresado, estamos dispuestos a apoyar en la construcción de este espacio, para lo cual creemos importante que los siguientes principios mínimos sean tomados en cuenta para iniciar y establecer un diálogo UNASUR - Sociedad Civil, los cuales presentamos a continuación:

1. **Asegurar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil mediante debate interno en los distintos espacios participativos.**

2. **Respetar la legitimidad de la sociedad civil y su representatividad**, estableciendo espacios diferenciados con amplias convocatorias que procuren incluir a la diversidad de actores que la componen: ONGs, movimientos sociales de base, organizaciones de afectados, organizaciones indígenas, beneficiarios, academia, etc.
3. **Asegurar la participación rotativa y representación equitativa** en lo concerniente a país, género y grupos étnicos.
4. **Asegurar especialmente la participación indígena** a través de sus organizaciones representativas, como lo pueden ser federaciones de grupos indígenas, movimientos afrodescendientes u organizaciones campesinas.
5. **Comprometer una real institucionalidad, formalización y legitimidad** de la participación mediante la creación previa y consensuada de los mecanismos de participación de sociedad civil en UNASUR y COSIPLAN.

II. CON RELACIÓN AL INTERÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CONSTRUIR UN ESPACIO DE PARTICIPACIÓN EN UNASUR Y SUS CONSEJOS

La gobernanza, nueva forma de tomar las decisiones públicas, también se constituye como la capacidad para recoger las necesidades de la población y como una nueva forma de administrar o gobernar teniendo en cuenta a los distintos actores sociales, desde aquellos del ámbito nacional hasta los del global y local, pudiendo ser de los sectores público, privado o de la sociedad civil, y en el que es necesario generar nuevas estructuras y procedimientos que se acomoden a la solución de los nuevos desafíos de la sociedad.

En ese sentido, con el fin de promover y fortalecer una gobernanza regional suramericana, reiteramos y enfatizamos nuestro interés en construir conjuntamente un espacio de participación ciudadana al interior de la UNASUR y sus consejos, con el fin de que los diversos actores que componen la sociedad civil puedan participar e influir en los procesos de toma de decisión, lo cual coadyuvaría a constituir un proceso participativo y coordinado, y a su vez, poder tener acceso a información de interés público que permita no solo brindar aportes con sustento en este espacio sino ejercer nuestro derecho a la fiscalización, que contribuirá a establecer procesos transparentes.

Por ello, proponemos que la participación de la Sociedad Civil deba darse desde la etapa de elaboración de la política, plan o programa, hasta los espacios de implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos, considerando siempre a los actores locales que serán directa e indirectamente afectados.

Asimismo, estamos convencidos de que la participación ciudadana –en sus ámbitos nacional y regional- contribuirá al paulatino fortalecimiento del proceso de integración suramericana, por lo que consideramos que estos espacios específicos en que se desarrolle la participación de la Sociedad Civil deben tomar en cuenta los siguientes lineamientos mínimos:

2.1. Reglas claras de *Transparencia y Acceso a la Información*

La transparencia es otro elemento clave que permite la legitimidad de la administración y gestión pública, y el empoderamiento de la ciudadanía. Alude al conocimiento público de datos, documentos, informaciones, políticas y procesos de toma de decisiones sobre la actividad de los organismos públicos y, a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos.

En la actualidad, muchos de los países de la región cuentan con normativa referida a la transparencia y acceso a la información como un medio para incentivar la participación igualitaria en los procesos de toma de decisión, además de fortalecer el control o vigilancia ciudadana.

En este sentido, UNASUR debe actuar con transparencia en los procesos de participación de la Sociedad Civil, informando y haciendo públicas cada una de sus acciones y decisiones que constituya un paso fundamental para alcanzar una participación activa y plena, motivo por el cual proponemos la elaboración conjunta de una **Política de Transparencia y Acceso a la Información para el UNASUR y sus consejos**, que garantice el cumplimiento y real ejercicio de este mecanismo.

2.2. Marco de derechos

Los procesos de toma de decisión de la UNASUR y sus consejos, en particular el COSIPLAN, y los procesos de participación en los mismos, deben tener como base un “marco de derechos” considerando los máximos estándares internacionales respecto a derechos humanos.

En este sentido, es necesaria la elaboración conjunta de una **Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales para el COSIPLAN**, como estándar mínimo y obligatorio para los países miembros de la UNASUR y para los Bancos Financistas de los proyectos de infraestructura para la integración regional. Proponemos que el COSIPLAN presente esta propuesta de Política, para que luego sea revisada, discutida y validada por la Sociedad Civil de la región.

2.3. Un concepto de *Participación Fuerte*

El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una inversión en pos de una mejor formulación de políticas y es un elemento clave del buen gobierno. De esta manera, se promueve el derecho fundamental a la participación en espacios decisorios de debate, consulta y rendición de cuentas sobre asuntos públicos. Al mismo tiempo, los ciudadanos participan en estos espacios con el fin de poder incidir en ellos, teniendo la expectativa que aquellas decisiones finales representen sus intereses.

Por otra parte, la participación ciudadana permite a los gobiernos utilizar nuevas fuentes de ideas relevantes, de información y de recursos cuando toma decisiones, además contribuye a fortalecer la capacidad cívica y que los ciudadanos tengan más confianza en las entidades públicas y, consecuentemente, a elevar la calidad de la democracia. En este sentido, proponemos que los espacios de participación en UNASUR y sus consejos, entre ellos el COSIPLAN, se rijan bajo un concepto de

Participación Fuerte que tenga como base los principios de ***Inclusión, Pluralismo, Oportunidad, Transparencia, Eficiencia y Sensibilidad Cultural.***

Por todo lo expresado, reiteramos nuestro compromiso de contribuir en la implementación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR y sus consejos, poniendo a disposición del organismo nuestros buenos oficios para que ello se concrete y, de esa manera, como se menciona en la parte considerativa de la Decisión N° 7 del 2012, trabajar conjuntamente y consolidar a UNASUR como una organización que “es partidaria y promueve acciones en promoción de la participación ciudadana” ya que es “tiempo de establecer puentes con los ciudadanos suramericanos para que la integración sea también un proceso democrático”.

Sin otro en particular, esperamos una buena recepción de las consideraciones aquí presentadas, agradeciendo desde ya su buena disposición y aprovechando la oportunidad para expresarle nuestros sentimientos de estima personal.

Muy atentamente,

Argentina

- Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos FOCO
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales FARN
- M'Biguá, Ciudadanía y Justicia Ambiental

Brasil

- Ecologia e Ação ECOA
- Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Economicas IBASE
- International Rivers

Bolivia

- Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB
- Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEADDESC
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA
- Fundación Jubileo
- Liga de Defensa del Medio Ambiente LIDEMA
- Puente entre Culturas / Cross Cultural Bridges

Colombia

- Asociación Ambiente y Sociedad AAS
- Fundación Savia

Ecuador

- Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES

- Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA
- Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX
- Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades Grupo FARO

Perú

- Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo ANC
- Asociación Servicios Educativos Rurales SER
- Centro de Capacitación para Trabajadoras del Hogar CCTH
- Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES
- CooperAcción Acción Solidaria para el Desarrollo
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR
- Forum Solidaridad Perú
- Fundación Ecuémica para el Desarrollo y la Paz FEDEPAZ
- Grupo Impulsor de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático de Lima GRIDES Lima
- Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya UARM
- Muqui. Red de Propuesta y Acción Red Muqui
- Red Peruana por una Globalización con Equidad RedGE
- Unión Geográfica Internacional-Perú UGI-Perú

Uruguay

- Centro Latino Americano de Ecología Social CLAES

Venezuela

- Acción Solidaria
- Fundación Tierra Viva
- Red de Organizaciones Ambientales No Gubernamentales de Venezuela

Organizaciones Regionales

- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA
- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo PIDHDD
- Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas RLIE
- Alianza Sistema de Humedales Paraguay Paraná (Organizaciones de la Cuenca del Plata)
- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente AIDA

ANEXO 10. CARTA DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL A PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE UNASUR (02 DE AGOSTO DE 2013)

Lima, 02 de agosto de 2013



Excelentísimo Señor
Ollanta Humala Tasso
Presidente de la República del Perú
Presidente Pro Tempore de
De la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR

Usuario: 04910

Despacho Presidencial

Trámite Documentario y Archivo

02/08/2013 16:00:36

Expediente: **13-018758** Clave: **MUAO**

Nota: La recepción no de conformidad al contenido.

Consultas : www.presidencia.gob.pe

Teléfono: 311- 3900 Anexo: 561



De nuestra mayor consideración:

Los firmantes de esta carta, integrantes de Plataformas, Redes Regionales y Organizaciones y Movimientos Sociales de América Latina, nos dirigimos a usted para saludar con entusiasmo la iniciativa de creación del Foro de Participación Ciudadana en el marco de la UNASUR.

Desde que se comenzara a concretar este importantísimo organismo de integración regional, hemos abogado por que el mismo canalizara la participación ciudadana de manera institucional, para que los numerosos esfuerzos de integración que las Organizaciones y Movimientos Sociales estamos haciendo desde hace años, pudiera sumar a la consolidación de este espacio de unión entre nuestros países, que permite hacer realidad el sueño de nuestros libertadores de construir una Patria Grande del Sur.

Como lo afirma el tratado de constitución de la UNASUR *"La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados."*

Para nosotros, esta participación, además de ser esencial para que la integración se potencie, la unidad se construya y UNASUR se fortalezca, implica el reconocimiento de un derecho ciudadano para cada habitante de los países que la componen y para las Organizaciones y Movimientos Sociales que contribuyen al sostenimiento de la democracia, a la ampliación de la frontera de los derechos y acercan a sus legítimos representantes las inquietudes, propuestas y necesidades de los pueblos de la región.

Vemos positivamente que en varios de los Consejos que hoy conforman la UNASUR esta participación ya se esté haciendo efectiva, pero entendemos que esta práctica debe ampliarse a todos los órganos regionales de manera institucionalizada. La creación del Foro de Participación Ciudadana genera muchas expectativas y las Organizaciones de la región estamos trabajando activamente para que sus directrices expresen de la mejor manera posible las inquietudes y criterios que entendemos deben ser tenidos en cuenta en el proceso de constitución.



La puesta en marcha de dicha propuesta presenta una gran oportunidad para aportar a la construcción de una integración con vigencia plena de los derechos, equidad de géneros e intercultural y reforzar un tejido social que retroalimente las propuestas que se vienen diseñando desde la articulación intergubernamental.

Asimismo, entendemos que el Foro de Participación Ciudadana debe ser considerado como un espacio más de la UNASUR y no ser visto como un espacio de "Terceros", ya que consideramos que las Organizaciones Sociales no debemos ser tomadas en cuenta bajo esa categorización, que más bien se ajusta a actores extra-regionales que a ciudadanos, individuales u organizados. Reafirmamos, en este sentido, lo que afirma el mismo tratado fundacional cuando señala entre sus objetivos:

"p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana."

O cuando define en su artículo 18º:

"Participación Ciudadana"

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta."

Por lo expuesto, solicitamos a vuestro gobierno que se agilicen y faciliten todos los trámites correspondientes a fin de garantizar la más amplia participación de la sociedad civil y los movimientos sociales que deseen involucrarse en el proceso UNASUR.

Por nuestro lado, aunaremos esfuerzos para que la construcción del Foro de Participación Ciudadana de la UNASUR y las convocatorias a la conformación de las Secciones Nacionales se realicen de manera participativa y transparente, de acuerdo con lo que propone el tratado fundacional, y que dicho proceso genere nuevas solidaridades y fortalezca el proceso de Unión Regional.

Atentamente,


Romulo Torres Seoane
Coordinador de Latindad

Firma de Romulo Torres Seoane
Fecha: 2014-05-20 10:00:00
Correo: [email address]
Teléfono: [phone number]

Lima, 02 de agosto de 2013

Excelentísimo Señor
Ollanta Humala Tasso
Presidente de la República del Perú
Presidente Pro Tempore de
De la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR

Usuario: 04910

Despacho Presidencial

Trámite Documentario y Archivo

02/08/2013 16:00:36

Expediente: **13-018758** Clave: **MUAO**

Nota: La recepción no da conformidad al contenido

Consultas: www.presidencia.gob.pe

Teléfono: 311- 3900 Anexo: 561

De nuestra mayor consideración:



Los firmantes de esta carta, integrantes de Plataformas, Redes Regionales y Organizaciones y Movimientos Sociales de América Latina, nos dirigimos a usted para saludar con entusiasmo la iniciativa de creación del Foro de Participación Ciudadana en el marco de la UNASUR.

Desde que se comenzara a concretar este importantísimo organismo de integración regional, hemos abogado por que el mismo canalizara la participación ciudadana de manera institucional, para que los numerosos esfuerzos de integración que las Organizaciones y Movimientos Sociales estamos haciendo desde hace años, pudiera sumar a la consolidación de este espacio de unión entre nuestros países, que permite hacer realidad el sueño de nuestros libertadores de construir una Patria Grande del Sur.

Como lo afirma el tratado de constitución de la UNASUR *"La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados."*

Para nosotros, esta participación, además de ser esencial para que la integración se potencie, la unidad se construya y UNASUR se fortalezca, implica el reconocimiento de un derecho ciudadano para cada habitante de los países que la componen y para las Organizaciones y Movimientos Sociales que contribuyen al sostenimiento de la democracia, a la ampliación de la frontera de los derechos y acercan a sus legítimos representantes las inquietudes, propuestas y necesidades de los pueblos de la región.

Vemos positivamente que en varios de los Consejos que hoy conforman la UNASUR esta participación ya se esté haciendo efectiva, pero entendemos que esta práctica debe ampliarse a todos los órganos regionales de manera institucionalizada. La creación del Foro de Participación Ciudadana genera muchas expectativas y las Organizaciones de la región estamos trabajando activamente para que sus directrices expresen de la mejor manera posible las inquietudes y criterios que entendemos deben ser tenidos en cuenta en el proceso de constitución.

[Faint, illegible text, likely a signature or stamp]

La puesta en marcha de dicha propuesta presenta una gran oportunidad para aportar a la construcción de una integración con vigencia plena de los derechos, equidad de géneros e intercultural y reforzar un tejido social que retroalimente las propuestas que se vienen diseñando desde la articulación intergubernamental.

Asimismo, entendemos que el Foro de Participación Ciudadana debe ser considerado como un espacio más de la UNASUR y no ser visto como un espacio de "Terceros", ya que consideramos que las Organizaciones Sociales no debemos ser tomadas en cuenta bajo esa categorización, que más bien se ajusta a actores extra-regionales que a ciudadanos, individuales u organizados. Reafirmamos, en este sentido, lo que afirma el mismo tratado fundacional cuando señala entre sus objetivos:

"p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana."

O cuando define en su artículo 18º:

"Participación Ciudadana

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta."

Por lo expuesto, solicitamos a vuestro gobierno que se agilicen y faciliten todos los trámites correspondientes a fin de garantizar la más amplia participación de la sociedad civil y los movimientos sociales que deseen involucrarse en el proceso UNASUR.

Por nuestro lado, aunaremos esfuerzos para que la construcción del Foro de Participación Ciudadana de la UNASUR y las convocatorias a la conformación de las Secciones Nacionales se realicen de manera participativa y transparente, de acuerdo con lo que propone el tratado fundacional, y que dicho proceso genere nuevas solidaridades y fortalezca el proceso de Unión Regional.

Atentamente,



Romulo Torres Seoane
Coordinador de Latindadd

Procción, Jr. Donce Ojeda 175 - Jesús María, Lima 11 - Perú
Teléfono: 207-6840 / 207-6843
Correo Electrónico: latindadd@latindadd.org
Página Web: www.latindadd.org

Esta carta ha sido redactada y adherida por las siguientes organizaciones:

Redes Regionales:

Alianza de Organizaciones Sociedad Civil Eficacia Desarrollo
Alianza Social Continental – ASC
Asociación Latinoamericana de Educación Radifónica – ALER
Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo – ALOP
Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación – CLADE
MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina
Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PIDHDD
Programa Mercosur Social y Solidario
Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía – REMTE
Red de Educación Popular entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe – REPEM
Red Latinoamericana de Industrias Extractivas – RLIE
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos – LATINDADD

Redes y Organizaciones Nacionales:

Asociación Indígena de la República Argentina – AIRA
Asociación Nacional de Centro – ANC – Perú
Asociación Ambiente y Sociedad – Colombia
Auditoría Cidade Divida – Brasil
Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica – CAAAP – Perú
Campaña Argentina por el Derecho a la Educación – CADE
Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – CEDESC
Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES – Ecuador
Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S. J.” – CSMM – Argentina
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA – Bolivia
Centro Comunitario San Pantaleón – Jujuy – Argentina
Corporación de Investigación y Acción Social y Económica – CIASE – Colombia
Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social – CONADES – Perú
Coordinadora de Derechos Humanos Perú
Cooperación-Perú
Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR – Perú

Intercam, Jr. Carlos Chiribay 151, Jesús María, Lima 11 – Perú
Teléfono: 307-6840 y 307-6841
Correo Electrónico: intercam@intercam.org
Sitio Web: www.intercam.org

Equipo de Trabajo y de Investigación Social – ETIS – Argentina
Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos – FOCO – Argentina
Fundación de Cambio Democrático – Argentina
Forum Solidaridad Perú
Federación de Organizaciones Vecinalistas y Fomentistas de la Provincia de Misiones
FOVEFOMI – Misiones – Argentina
Fundación DARLOCAB – Jujuy- Argentina
Fundación Jubileo Bolivia
Intercambios Asociación Civil – Buenos Aires, Argentina
Movimiento Nacional Latinoamericanista Estudiantil – MILES – Argentina
Movimiento de Teatro del Oprimido Jujuy – Argentina
Plataforma de Organizaciones Argentinas de Seguimiento al proceso del G20 y la nueva
Arquitectura Regional – PLARSUR – Argentina
PIDHDD –Capítulo Perú
Red de Organizaciones por el Derecho a la Educación de Misiones – Argentina
Red Jubileo Peru
Red Brasileira por la Integración de los Pueblos – REBRIP – Brasil
Instituto Género, Economía y Ciudadanía Global – EQUIT – Brasil

Nota importante:

Esta carta esta siendo dirigida también a los demás jefes y jefas de Estado que integran la UNASUR



ANEXO 11. CARTA DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL A SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR (08 DE AGOSTO DE 2013)

Quito, 08 de Agosto de 2013

Estimado Señor
Alí Rodríguez Araque
Secretario General
Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR

Asunto: Solicitamos reunión informativa sobre implementación de la Decisión N° 7 en relación al Foro de Participación Ciudadana de UNASUR y los mecanismos de participación en los Consejos Sectoriales

De nuestra mayor consideración:

Es grato dirigirnos a usted y enviarle un cordial saludo de las organizaciones civiles abajo firmantes, quienes expresamos nuestra voluntad en apoyar y aportar en la implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en UNASUR y en cada uno de sus consejos.

Como bien sabemos, por Decisión N° 7 del 30 de noviembre de 2012, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR dispuso la creación de un Foro de Participación Ciudadana en dicho organismo, con el fin que la promoción de la participación de actores sociales en UNASUR contribuya a democratizar el proceso de integración sudamericana.

En mayo del presente año, un grupo de organizaciones sociales y redes regionales dirigimos una carta a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, que recae en el Gobierno Peruano a través de su Cancillería, en el que presentamos una propuesta de cualidades y condiciones mínimas que debían ser consideradas para el adecuado diseño del Foro y del proceso de implementación del mismo.

Asimismo, en junio, la Cancillería Peruana nos informó que nuestra comunicación (la mencionada en el párrafo anterior) había sido cursada a las distintas delegaciones nacionales y que había complementado los aportes de los Estados Miembros para la elaboración de la *Propuesta de Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR*.

En ese sentido, con el ánimo de seguir aportando al proceso de implementación del Foro de Participación Ciudadana y luego de presentada la *Propuesta de Directrices para el funcionamiento del Foro*, reiteramos el interés en participar en nuestra calidad de actores sociales en dicho proceso, para lo cual, en principio, nos gustaría saber el estado y avance del trabajo de la Secretaría General de UNASUR en lo que respecta a los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Decisión N° 7, en relación a:



- La formulación de lineamientos comunes para que cada Consejo Sectorial establezca un portal electrónico vinculado al Centro de Información y Comunicaciones de UNASUR.
- La información que la Secretaría General debe recabar de los diferentes Consejos Ministeriales Sectoriales, para ver cómo cada uno de ellos concibe la participación ciudadana respecto a sus propias áreas.
- Los Planes de Acción de los diferentes Consejos Sectoriales con su respectiva agenda de eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y organizaciones civiles.
- El plan consolidado encargado a la Secretaría General de todas las actividades previstas en los planes de acción de los diferentes Consejos Sectoriales, con las sinergias y complementariedad identificadas.

Para ello, queremos solicitarle respetuosamente una reunión informativa sobre los pasos seguidos tras la aprobación de la Decisión N° 7 y cómo se viene trabajando para cumplir con lo dispuesto en ella, en particular, en los artículos ya mencionados. Asimismo, esta reunión serviría para concretar nuestro apoyo en el proceso de implementación del Foro -en nuestra calidad de organizaciones de la sociedad civil- y establecer sinergias y coordinación entre su despacho y nosotros. En caso de programarse esta reunión, designaremos a una delegación que represente a las organizaciones que hacemos esta petición.

Sin otro en particular, esperamos una buena recepción de la solicitud presentada, agradeciendo desde ya su buena disposición. Para las coordinaciones del caso, sírvase comunicarse con el Sr. Mario Samamé al correo electrónico msamame@dar.org.pe y/o al teléfono 511-2662063 Anexo 102.

Aprovechamos la ocasión para expresarle nuestros sentimientos de alta consideración y estima personal.

Muy atentamente,

- Acción Internacional para la Salud Latinoamérica & Caribe - AISLAC
- Asociación Amazónicas por la Amazonía – AMPA (Perú)
- Asociación Ambiente y Sociedad - AAS (Colombia)
- Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH (Perú)
- Centro de Derechos y Desarrollo - CEDAL (Perú)
- Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES (Ecuador)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA (Bolivia)
- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO (Perú)
- Centro Peruano de Estudios Sociales -CEPES (Perú)
- CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo (Perú)

- Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR (Perú)
- Foro Nacional por Colombia (Colombia)
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales - FARN (Argentina)
- Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades - Grupo FARO (Ecuador)
- Fundación Savia (Colombia)
- Grupo Propuesta Ciudadana - GPC (Perú)
- Red Jurídica Amazónica – RAMA Regional
- Red Jurídica Amazónica – Sucursal Ecuador – RAMA Ecuador
- Red Latinoamericana de Industrias Extractivas – RLIE
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA (Perú)


Nora Fernández Mora
 Coordinadora General - CDES



ANEXO 12.

DECISIÓN N° 02-2013, MEDIANTE LA CUAL SE APRUEBAN LAS DIRECTRICES DE FUNCIONAMIENTO DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE UNASUR (30 DE AGOSTO DE 2013)

UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N°02/2013

POR LA CUAL EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS APRUEBA LAS DIRECTRICES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

VISTO:

Que, el artículo 6 inciso c) del Tratado Constitutivo de UNASUR, establece entre las atribuciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

Que, el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas declara que la participación ciudadana y el pluralismo son principios rectores, tanto de la integración como de la unión suramericana,

Que, los artículos 2º, 3º inciso p) y 18 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, así como el artículo 15º de su Reglamento prevén la participación ciudadana en la organización,

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Decisión 07/2012 el Consejo de Jefas y Jefes de estado y de Gobierno creó un Foro de Participación Ciudadana de UNASUR e instruyó al Consejo de Delegadas y Delegados la elaboración de las directrices para su funcionamiento,

Que, el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR requiere de criterios generales para su funcionamiento a fin de cumplir con el propósito de contar con un espacio específico y propio, en el cual los actores sociales suramericanos puedan participar en el proceso de construcción de la integración y unión suramericana,

Que, en complemento a la adopción de sus directrices de funcionamiento, el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR deberá iniciar sus actividades y realizar su primera reunión presencial en el presente año,

La Resolución N° de fecha 29 de agosto de 2013, mediante la cual el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR propone al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno el proyecto de Decisión para la aprobación de directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR;

EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS,

DECIDE:

Artículo 1. Aprobar el documento "Directrices de Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR", el cual forma parte integrante de la presente Decisión.

Artículo 2. Encargar al Estado Plurinacional de Bolivia, en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del Foro, la organización de la Primera Reunión Presencial de su plenario, la misma que tendrá lugar en la ciudad de Cochabamba, en el mes de noviembre del presente año.

Artículo 3. Instruir al Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR, a través de las instancias pertinentes, a elaborar y presentar los términos de referencia para la asignación de un presupuesto que garantice el funcionamiento del Foro y una presencia adecuada de los actores sociales de los Estados miembros.

Paramaribo, 30 de agosto de 2013

ANEXO 13.

DIRECTRICES DE FUNCIONAMIENTO DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE UNASUR

DIRECTRICES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FORO DE PARTICIPACION CIUDADANA DE UNASUR

1. PRINCIPIOS GENERALES

- h) La flexibilidad y gradualidad en la implementación del proceso de integración y unión suramericana, incluyendo la participación ciudadana.
- i) La participación ciudadana y el pluralismo como principios rectores de la integración y unión suramericana.
- j) La participación ciudadana constituye un elemento fundamental para la construcción de la integración regional.
- k) El establecimiento de mecanismos y espacios innovadores de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración y unión suramericana.
- l) La promoción de la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración, de manera amplia, inclusiva, plural, diversa, democrática, independiente, transparente y libre.
- m) La adecuada consideración y respuesta de las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía.
- n) La garantía del derecho de la ciudadanía de participar no sólo en sus respectivos ámbitos nacionales, sino también en la escena regional e internacional.
- o) Igualdad.- Se garantiza a las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, iguales derechos, condiciones y oportunidades para participar, e incidir en las decisiones adoptadas por los Estados miembros en materia de integración y unión suramericana.
- p) Interculturalidad.- Se valoran, respetan y reconocen las diferentes identidades culturales para la construcción de la igualdad en la diversidad.
- q) Transparencia.- La información sobre las acciones adoptadas por los Estados miembros en desarrollo del proceso de integración que se promueva en el marco de UNASUR será de libre acceso a la ciudadanía. A su vez, la información que genere o posea el Foro de Participación Ciudadana será pública y de libre acceso. En ambos casos se excluye, aquella información que se genere y obtenga mientras se desarrollan procesos de investigación.
- r) Corresponsabilidad.- La responsabilidad compartida entre los actores sociales y los Estados en promover e impulsar los procesos de integración regional.
- s) Solidaridad.- El ejercicio de la participación ciudadana que debe promover el desarrollo de las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre las personas y colectivos.

2. OBJETIVOS PRINCIPALES

- f) Garantizar y promover la participación plena y con incidencia de los actores sociales comprometidos con los procesos de integración regional en la formulación de políticas de integración suramericana⁷.
- g) Impulsar, a través de la Participación Ciudadana el fortalecimiento de las identidades y las diversidades suramericanas en el marco del respeto a los derechos humanos.

- h) Presentar recomendaciones y propuestas, sobre temas de su interés en materia de unión e integración suramericana, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.
- i) Dar seguimiento, proponer, participar, analizar y evaluar las políticas públicas destinadas a promover la participación ciudadana en los procesos de integración y unión en las diversas etapas de su implementación.
- j) Realizar investigaciones, estudios, seminarios, eventos o encuentros de naturaleza similar sobre cuestiones de relevancia para UNASUR.
- k) Garantizar y promover la participación y representatividad, en todos los niveles, de los grupos de atención prioritaria, entre otros, personas migrantes, pueblos originarios, mujeres, jóvenes, niñas y niños, personas mayores, personas con discapacidad, campesinos, afrodescendientes, LGTBI, como medio de fortalecer los sistemas democráticos y la integración y unión regional.
- l) Servir de instancia asesora del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y demás órganos e instancias de UNASUR en materias relativas al proceso de integración y unión suramericana.
- m) Servir como espacio de intercambio de experiencias exitosas y propositivas de participación de los diferentes actores sociales.

3. COMPOSICIÓN

- n) El Foro de Participación ciudadana está compuesto por los actores sociales nacionales y regionales, los cuales podrán estar agrupados en torno a espacios nacionales de coordinación y articulación entre los estados y la ciudadanía (en lo sucesivo "espacios nacionales de participación"), de conformidad con la legislación interna de cada Estado Miembro.
- o) Los espacios nacionales de participación tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir, en forma independiente y de acuerdo con sus peculiaridades internas, los actores sociales que las compondrán y la modalidad de financiamiento de sus representantes, buscando fomentar la participación, especialmente de los grupos de atención prioritaria, bajo un esquema rotativo y de representación equitativa, con reglas claras de transparencia, promoviendo la participación permanente de la ciudadanía al interior de cada Estado Miembro, con relación al proceso de integración y unión suramericana.
- p) Cada espacio nacional de participación estará asistido por un Punto Focal (titular y/o alterno) para la Participación Ciudadana que será nombrado por la autoridad nacional acreditada ante UNASUR, y tendrá la función de servir de canal de comunicación entre los actores y órganos e instancias de UNASUR.
- q) El Punto Focal para la Participación Ciudadana de cada Estado Miembro tendrá entre sus competencias comunicar al Foro de Participación Ciudadana la composición de los actores sociales que participarán en el Foro, actualizando la información siempre que fuere necesario.

4. COORDINACION DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Coordinación del Foro será ejercida por el Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que, por propuesta del mismo y por consenso, los Estados Miembros decidan designar a otro Estado para que presida el Foro.

Compete a la Presidencia del Foro en coordinación con los puntos focales:

- h) Convocar, organizar y presidir las reuniones del Plenario del Foro y elaborar sus respectivas actas.
- i) Consolidar las propuestas para la Agenda de las reuniones del Plenario del Foro.

- j) Dar seguimiento a las recomendaciones, propuestas y acciones aprobadas por el Plenario del Foro.
- k) Mantener contacto con los órganos de UNASUR, especialmente con la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General.
- l) Impulsar la participación ciudadana en los distintos Consejos Ministeriales y otras instancias de UNASUR según las especificidades y modalidades de sus estatutos y planes de acción.
- m) Direccionar, hacia los órganos e instancias de UNASUR, las propuestas y recomendaciones recibidas, así como las conclusiones del Foro.
- n) Desempeñar otras atribuciones que le sean conferidas por el Plenario del Foro.
- o) Asesorar a las instancias de UNASUR en temas de participación ciudadana.

La Presidencia del Foro contará con el apoyo de la Secretaría General. Para tal efecto, esta última deberá:

- p) Mantener organizados y actualizados los archivos de las actas, documentos y correspondencia
- q) Apoyar las Reuniones del Plenario y de los espacios nacionales de participación ciudadana, así como la organización de seminarios o eventos similares
- r) Apoyar las actividades de la Presidencia del Foro y demás órganos e instancias de UNASUR que involucre la Participación Ciudadana
- s) Alojar y mantener una plataforma virtual de Participación Ciudadana en el Centro de Comunicaciones e Información de UNASUR.
- t) Gestionar, en coordinación con los Estados Miembros, medios de financiamiento.
- u) La Secretaría General de UNASUR en coordinación con la Presidencia Pro Tempore de UNASUR mantendrá una política permanente de promoción y facilitación para el desarrollo y consolidación del Foro de participación ciudadana.

UNASUR asignará un presupuesto para garantizar el funcionamiento del Foro y una presencia adecuada de los actores sociales de los Estados miembros cuyos términos de referencia serán definidos por el órgano pertinente.

5. PERIODICIDAD DEL PLENARIO DEL FORO

El Plenario del Foro se reunirá de modo presencial al menos una vez por año y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario, mediante convocatoria de la Presidencia Pro Tempore del Foro en coordinación con los puntos focales, o por solicitud de por lo menos seis (6) espacios nacionales de participación ciudadana. Estas reuniones se realizarán, en la medida de lo posible, de modo previo a las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

6. PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ORGANOS E INSTANCIAS DE UNASUR

- e) Los Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR deberán incorporar en sus respectivos planes de acción la realización de eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, que incluyan encuentros presenciales, acompañados del presupuesto respectivo.
- f) La Presidencia Pro Tempore, con el apoyo de la Secretaría General y los puntos focales, se encargará de ser el enlace entre los órganos e instancias de UNASUR, y los actores sociales, garantizando la entrega y recepción de material e información pertinente en tiempo y forma para ambas partes.

- g) Los actores sociales podrán participar, con derecho a voz y por invitación expresa, en las sesiones de los órganos y demás instancias de UNASUR. La participación podrá contemplar otras modalidades, incluyendo medios escritos y virtuales con la misma validez que las instancias presenciales.
- h) En reconocimiento de la índole intergubernamental de las sesiones del Consejo Sectorial o cualquier instancia de UNASUR, la participación activa de las organizaciones confiere el derecho a formular y presentar recomendaciones para la toma de decisiones en la instancia correspondiente.
- i) Los Estados integrantes de UNASUR buscarán en la medida de sus posibilidades, apoyar la participación de los actores sociales para que la condición económica de sus miembros no sea una limitante.

7. SEGUIMIENTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

La Presidencia Pro Témpore, con el apoyo de la Secretaría General y los correspondientes reportes de los Consejos Ministeriales Sectoriales y otras instancias de UNASUR, será la encargada de realizar un informe anual sobre los avances en las relaciones entre los actores sociales y la Unión. Dicho informe contará con una metodología que incorpore, entre otros indicadores, la incidencia de las propuestas de los actores sociales y la retroalimentación del Foro de Participación Ciudadana.

8. RELACIONAMIENTO CON TERCEROS

Las relaciones del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR con terceros Estados, organismos internacionales y demás entidades con personería jurídica internacional se regirán en los términos del Tratado Constitutivo y de la Decisión N° 6/2012 y otras disposiciones aplicables.

9. REGISTRO DE LOS ACTORES SOCIALES

La Secretaría General de UNASUR, en coordinación con los Estados Miembros, deberá mantener un registro informativo actualizado de los actores sociales, redes comunitarias, nacionales y regionales, así como plataformas de la ciudadanía, que participen y/o expresen su interés en participar en el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

El registro comprenderá información general de los actores sociales como nombre o denominación oficial, misión, visión, declaración de principios, trayectoria y membresía a redes y no condicionará la participación de los actores sociales.

10. REGLAS DE CONDUCTA

Los actores sociales deberán conducirse de acuerdo con los principios y los propósitos del Tratado Constitutivo de UNASUR así como las normativas nacionales e internacionales. Los actores sociales que deseen participar se comprometen a respetar dichos principios y deben asumir plenamente la responsabilidad de sus acciones y declaraciones, velando por mantener un diálogo constructivo y respetuoso en todos los ámbitos de participación.

ANEXO 14.

CARTA DE INVITACIÓN A EVENTO DEL DIRECTOR DE UNASUR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ A REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA (09 DE SETIEMBRE DE 2013)



Lima, 09 de septiembre de 2013

CARTA (UNS)

Señores

Josefina Huamán (ANC – CONADES)
Rocío Silva Santisteban (CNDH)
César Gamboa Balbín (DAR)
Rómulo Torres Seoane (LATINDADD)
Giancarlo Castiglione (Red Jubileo Perú)

Ciudad.-

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes con relación a su interés en el proceso de integración regional, especialmente en UNASUR, y particularmente en el desarrollo del Foro de Participación Ciudadana de la Unión. Al respecto, me cabe la satisfacción de informarles que las directrices de funcionamiento del mencionado Foro han sido consensuadas y, a través de la Decisión 02/2013, fueron aprobadas por todos los Estados Miembro durante la última Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, realizada el 30 de agosto, en Paramaribo.

Durante las negociaciones, el Perú ha trabajado activamente para consolidar este espacio que permita involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración. Una vez aprobadas, es de interés de esta Dirección difundir ampliamente el tema, por lo cual estamos organizando el evento "Presentación de las Directrices del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR". Durante el mismo, también se informará sobre la posición del Perú en UNANSUR y las contribuciones de la PPT peruana al proceso de integración sudamericana.

Cabe mencionar que esta reunión pretende, además, ser un preámbulo a la Primera Reunión Plenaria del referido Foro, prevista para finales del presente año en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, así como a la reunión previa de difusión y debate en Buenos Aires, que se realizará los días 19 y 20 de setiembre.

Al respecto, me es grato invitar a sus distinguidas organizaciones a participar en dicho evento, que se llevará a cabo el día viernes 13 de setiembre, a las 09:00 horas, en el Edificio Raúl Porras Barrenechea, Jr. Ucayali 337, Cercado de Lima, y a difundirlo

a todas las organizaciones que consideren puedan estar interesada en el trabajo de UNASUR o alguno de sus Consejos Ministeriales. Considero que esta puede ser una primera oportunidad para dialogar personalmente sobre la integración, a partir de la cual los invito especialmente a contactarse con la Dirección a mi cargo para absolver cualquier inquietud adicional y mantener un diálogo constante sobre la integración regional.

Aprovecho la ocasión para expresar a ustedes los sentimientos de mi alta consideración y estima personal.

Muy atentamente,



Benjamin Chimoy
Ministro
Director de UNASUR y
Mecanismos de Coordinación Sudamericanos
Ministerio de Relaciones Exteriores

ANEXO 15.

ACTA REUNIÓN DE ACTORES SOCIALES SURAMERICANOS PREPARATORIA DEL 1° FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE UNASUR (19-20 DE SETIEMBRE DE 2013)

Acta Reunión de Actores Sociales Suramericanos preparatoria del 1° Foro de Participación Ciudadana de UNASUR Buenos Aires, 19 y 20 de setiembre de 2013

Celebramos y saludamos la creación y la realización del Primer Foro de Participación Ciudadana en Cochabamba en noviembre de 2013 y la realización de la reunión preparatoria de Buenos Aires.

<p>Consideraciones generales</p>	<p>Generar efectivos mecanismos de transparencia informativa, que permitan a todos los participantes acceso a las resoluciones, eventos y decisiones de los consejos y de todos los distintos órganos de gobierno de UNASUR.</p> <p>Mecanismos de comunicación para el funcionamiento interno y como un instrumento de ampliación de la participación social nacional y regional (Plataforma virtual como espacio de debate, información, responsabilidad de UNASUR con el presupuesto necesario).</p> <p>Los consejos regionales son promovidos por UNASUR pero no deberían ser restrictivos de la participación ciudadana y organizacional (crear mecanismos automáticos de participación) no es necesario tener una invitación para participar, la participación debe ser amplia con un mecanismo de registro automático.</p> <p>Garantizar que los consejos temáticos que forman parte de UNASUR involucren e institucionalicen la presencia de la ciudadanía.</p> <p>Se propone el análisis y la definición de La coordinación, teniendo en cuenta que puede suceder que en algún caso la sociedad civil involucrada puede no coincidir políticamente con la PPT.</p> <p>Se propone que la coordinación sea permanente de forma de darle continuidad al funcionamiento, como así a la comunicación entre los actores.</p> <p>Establecer los mecanismos para saber cómo es que se implementan las recomendaciones de la sociedad civil.</p> <p>Realizar un mapeo de organizaciones y redes.</p> <p>Proponemos que se elabore en Cochabamba, surgido del debate con los movimientos sociales y los ciudadanos de UNASUR, una Carta de Derechos Sociales y Humanos de la UNASUR que le de marco a los lineamientos generales para la participación ciudadana.</p> <p>El foro es un espacio en el que no solamente se discuten las temáticas propuestas por los gobiernos si no que la ciudadanía tiene la potestad de incorporar temas y proponer políticas – tiene dos funciones: propone y vigila y/o controla desde la perspectiva del cumplimiento de los derechos humanos, no debe limitar nuestra acción.</p> <p>Que los puntos focales que presiden los consejos sectoriales estén presentes en el Foro de Participación Ciudadana.</p> <p>Saludamos la convocatoria del Congreso de la Juventud de Unasur.</p> <p>Proponemos la ampliación del número de Consejos temáticos de UNASUR y la creación de un Consejo Socio-Laboral, de Pueblos Originarios y de Derechos Humanos.</p>
<p>Presupuesto</p>	<p>Todos los grupos coincidieron en la importancia del tema presupuestario para garantizar el funcionamiento del Foro, esto incluye todo el proceso de desarrollo del Foro como así también los mecanismos de comunicación, no sólo los pasajes para el encuentro presencial.</p> <p>UNASUR debe contar con un fondo que garantice un piso mínimo de participación ciudadana por país(15).</p> <p>A su vez, los Estados miembros también tienen que apoyar este proceso.</p>
<p>Mecanismos de toma de decisión y participación</p>	<p>Definir el mecanismo de tratamiento y aprobación de los temas, a partir del mecanismo de consenso, como también luego de agotadas las instancias de consenso puedan definirse las decisiones o aportes por mayorías y minorías. Se debe procurar el consenso pero no debe ser limitativo.</p> <p>A su vez, sugerimos que las diferencias que pudieran existir se reflejen señalando quiénes las sostienen, en el entendimiento de que las mismas enriquecen los debates y los procesos. Sugerimos que el método de la toma de decisiones del acuerdo contemple el debate intercultural y de la diversidad de expresiones.</p>

<p>Criterios de participación de redes regionales</p>	<p>La participación en el Foro no debería estar acotada solo a las organizaciones nacionales, sino también organizaciones regionales.</p> <p>Que las redes regionales relacionadas a los temas de integración regional y en igualdad de condiciones de participación a los espacios nacionales se inscriban en la Secretaría de Unasur y que una troika (anterior PPT, actual PPT y la Secretaría de Unasur) elabore los criterios para definir la participación en el Foro.</p> <p>La representación debe ser de organizaciones y no a título individual y/o personal.</p>
<p>Participación a nivel nacional</p>	<p>Definir el tipo de representación nacional para definir el quórum para las distintas reuniones.</p> <p>Se sugiere la organización de encuentros nacionales previos al FPC para definir las modalidades y contenidos de participación en el FPC. Que en dichos encuentros participen los puntos focales ministeriales nacionales.</p> <p>Lineamientos para los puntos focales para saber si cumplen con su deber de facilitar la participación en cada uno de los países (sistema de participación interna).</p>
<p>Número de representantes</p>	<p>Con respecto al número de participantes no hubo opiniones unánimes, algún grupo señaló que no debería haber limitaciones de número, otro grupo señaló que debería haber un número adecuado, por ejemplo 15, que sean financiados con presupuesto de UNASUR, otro señaló, que aparte de los que sean financiados, puedan participar también aquellos que puedan autofinanciarse. Otros grupos indicaron que al menos tendría que participar por país uno por cada Consejo Sectorial de la UNASUR.</p> <p>Se sugiere que el número mínimo sea equitativo y proporcional por región. Se acordó que el criterio general no debe ser restrictivo.</p>
<p>Comités o comisiones</p>	<p>Conformación de comités permanentes que obtengan información actualizada y puedan ayudar a instalar los temas convergentes y pertinentes. Además de las comisiones temáticas, deberá constituirse una comisión que deberá promover y evaluar la mayor participación ciudadana en el Foro.</p> <p>Conformación de comité de seguimiento de cada comisión que se forme.</p> <p>Sugerencia que la PPT busque garantizar que el Foro de participación ciudadana en Cochabamba refleje en las comisiones o espacios los temas no sólo de los propios Consejos de UNASUR, sino también sobre las inquietudes y propuestas de los espacios nacionales y regionales.</p> <p>Observatorio para la UNASUR- Actuar como actores sociales antes de la toma de decisión.</p> <p>Generar un mecanismo de denuncia importante para lograr la integración y tener voz y voto en la toma de decisión.</p> <p>Articular para hacer un seguimiento y una comunicación a los organizaciones que representan y a otras que podrían agregarse en el futuro.</p>

<p>Temáticas del FCP</p>	<p>Reconociendo el aporte del trabajo del grupo argentino, se sugiere agregar las siguientes temáticas a las ya mencionadas en dicho documento y que cada país pueda hacer sus propios documentos de insumos.</p> <p>Entre las temáticas que se señalaron: soberanía alimentaria, comunicación, cultura viva, soberanía, energética, financiamiento del banco del sur, neutralidad de suramérica, territorio de paz, derecho a la vida para la protección de los recursos naturales, personas mayores, responsabilidades de empresas con los derechos humanos, la consulta previa, transparencia de los bancos que financian los proyectos, prevención de desastres, necesidad de la ciudadanía suramericana, diversidad sexual, y pueblos afrodescendientes, comité de ética basado en el respeto a los derechos humanos y el principio precautorio, nuevas tecnologías y software libre, derechos en integración energética, de infraestructura y ambiental desde una visión de derechos humanos, políticas públicas para pueblos indígenas como sujeto de derechos colectivos, políticas públicas para los jóvenes, políticas públicas de género, política laboral, política de promoción para micro, pequeñas y medianas empresas y apoyo a los emprendedores, política pública para los migrantes buscando ampliar sus derechos en todos los sectores, tanto en la educación, salud y empleo, política pública de LGTBIQ; políticas públicas en niñez y familia, políticas públicas para combatir la pobreza y el cambio climático, armonía entre la madre tierra y los seres humanos.</p> <p>Propuestas del documento argentino:</p> <p>Integración regional, deuda externa y desarrollo sustentable, políticas de innovación tecnológica, política fiscal, tributaria y crediticia, políticas migratorias: legalidad de residencia del migrante, políticas educativas y de formación profesional, políticas de promoción en derechos humanos, políticas sociales, políticas públicas para las personas con discapacidad, políticas laborales y productivas (políticas sectoriales y promoción de pymes, empleo y estructura productiva, empleo público, empleo juvenil, empleo femenino, migraciones y el empleo, empleo y desarrollo sostenible, servicios de empleo e intermediación laboral, seguro de desempleo)</p>
<p>Hoja de ruta</p>	<p>Se solicita que se envíe urgentemente una propuesta de cronograma y fecha de realización del 1° FCP. Un grupo sugirió que se postergara la realización hasta el primer trimestre de 2014, el resto de los grupos proponen que se mantenga la fecha prevista, y se realice en noviembre de 2013.</p> <p>Crear un mecanismo de comunicación que nos permita contar a tiempo con información oportuna vinculada a la temática a tratar y los mecanismos que permitirán la participación de la ciudadanía.</p> <p>Elaboración de la agenda de manera conjunta, transparente, y recogiendo los intereses y puntos de vista de los diferentes sectores entre la ciudadanía suramericana.</p> <p>Se propone que la Presidencia Pro Tempore boliviana tome liderazgo en elaborar una propuesta de agenda de trabajo, cronograma, difundirlas e impulse la mayor cantidad posible de reuniones nacionales en el proceso previo al encuentro presencial del FCP, y en su seguimiento.</p> <p>Se plantea que en el marco de utilización de medios virtuales se contemplen distintos “niveles” de acceso. Uno abierto que permita la lectura de documentos e información general y uno “registrado” que permita la redacción y trabajo en documentos que faciliten la profundización de los temas propuestos en el presente documento para avanzar camino al 1° Foro.</p>

ANEXO 16.

CARTA DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL A LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE UNASUR, SECRETARÍA GENERAL DE UNASUR Y PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON COPIA A LAS CANCELLERÍAS NACIONALES (25 DE NOVIEMBRE DE 2013)



Lima, 25 de noviembre de 2013

Carta N° 686-2013/DAR/DE

Señora,
Eda Rivas Franchini
Ministra
Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
Presente.-

Asunto: Adjunto Carta de Organizaciones Regionales de la Sociedad Civil dirigidas a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, a la Secretaría General de UNASUR y a la Presidencia Pro Tempore del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, con copia a las Cancillerías Nacionales de la región, en relación al proceso de participación ciudadana en el organismo en mención.

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle muy atentamente en nombre de **Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR**, organización civil sin fines de lucro comprometida en la construcción de la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas, con el fin de contribuir a lograr equidad y bienestar socio-ambiental.

Somos una institución que tiene como uno de sus ejes de trabajo transversal la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana, a nivel de organismos locales y nacionales, pero también en organismos regionales, como es el caso de UNASUR; motivo por el cual hemos venido haciendo seguimiento y presentando consideraciones para la generación e implementación de mecanismos de participación ciudadana de este organismo regional.

De esta manera, en mayo pasado diversas organizaciones sociales de la región suscribimos una carta dirigida a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, recomendando ciertas cualidades y condiciones mínimas para la legitimidad del Foro de Participación Ciudadana y del proceso en sí; y en esta ocasión, presentamos una nueva carta con ciertas medidas a tomar en cuenta por las autoridades regionales, las cuales tienen como objetivo la consolidación de las decisiones tomadas en la organización y, en especial, la realización del Primer Plenario del Foro y la ampliación de la participación a los Consejos Sectoriales.

En tal sentido, le remitimos adjunto a la presente la mencionada Carta, la cual ha recibido la adhesión de diversas Organizaciones y Redes de la Sociedad Civil del subcontinente, esperando que haya una buena recepción de las consideraciones allí presentadas de parte de UNASUR.

Sin otro en particular, agradecemos desde ya su buena disposición y aprovechamos la oportunidad para expresarle nuestros sentimientos de estima personal.

Muy atentamente,

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

SEDE LIMA | Jr. Coronel Zegarra 260, Lima - Perú • Telefax: (511) 2662063 - (511) 4725357
SEDE IQUITOS | Cl. Bermudez 788, Iquitos - Loreto • Teléfono: (51)(065) 233882
www.dar.org.pe | dar@dar.org.pe

Lima, 25 de noviembre de 2013

Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR

Señor Ministro Winston Lackin - Presidencia Pro Tempore de UNASUR
Señor Alí Rodríguez Araque - Secretaría General de UNASUR
Señor Ministro David Choquehuanca Céspedes - Presidencia Pro Tempore de UNASUR
Participación Ciudadana de UNASUR

Estimados Señores:

Es grato dirigirnos a ustedes y enviarles un cordial saludo de la sociedad civil suramericanas abajo firmantes, quienes con voluntad de apoyar y aportar en la implementación y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en UNASUR y en cada uno

Somos organizaciones y redes que tenemos entre nuestros objetivos la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana a nivel locales y nacionales, así como los diversos procesos de integración regional. Es por ello que hemos constituido un espacio de trabajo conjunto desde el cual estamos haciendo seguimiento y acompañamiento al proceso de institucionalización de la presencia de la sociedad civil suramericana en UNASUR, aportando a la generación de los protocolos de participación ciudadana.

Por todo ello, reiteramos nuestro apoyo y reconocimiento a la creación del *Foro de Participación Ciudadana de UNASUR*, por Decisión N° 07/2012 del 30 de noviembre del año pasado; así como la aprobación, por Decisión N° 02/2013 del 30 de agosto de 2013, de las *Directrices de Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR*, los cuales son un gran paso para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana.

En ese sentido, es un importante logro el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar de los procesos que directamente le afectan en sus respectivos ámbitos nacionales; sin embargo, es necesario ahora que este derecho pueda hacerse efectivo a través de la implementación de las medidas aprobadas en ambas Decisiones. En esa orientación y continuando con nuestro rol de acompañamiento y propuesta les hacemos llegar las siguientes recomendaciones, las cuales son medidas que tienen como objetivo la consolidación de las decisiones tomadas en la organización:

Ministerio de
Relaciones Exteriores
Of. Trámite Documentario
Tel. 2042731 - 2042733

Registrado por :
Mesa de Partes - Documentación
Fecha/Hora Recepción :
26/11/2013 12:24
Remitente:
DAR DERECHO AMBIENTE Y REC
NATURALES

Documento :
MA-13-27497
Tipo de Documento :
Nro. Doc. Original :
686-2013/DAR/DE
Observaciones

Observación de Miguel Alejandro Saavedra Arco
(12:24:43 pm)

CONANEXOS

1. Garantizar la realización del Foro de Participación Ciudadana:

Promover y realizar la Primera Reunión del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, de conformidad a lo ya logrado y establecido en la Decisión N° 02/2013 en el que se le encargó a Bolivia, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del Foro, la organización de esta primera plenaria. Por ello, les hacemos un llamado para que, en su calidad de autoridades regionales, definan a la brevedad posible una fecha exacta para la misma; y de la misma manera, se defina una agenda de trabajo y se designe el presupuesto necesario para su adecuada realización.

2. Impulsar la participación de la Sociedad Civil en los Consejos Sectoriales:

Ampliar la participación ciudadana en UNASUR, implementando mecanismos participativos en los Consejos Sectoriales, como paso necesario en la ruta de involucrar a la sociedad civil en los debates y decisiones sobre los temas priorizados por nuestros gobiernos. De esta manera, la presencia e influencia de los diversos actores sociales en los procesos de toma de decisión le darán a estas una mayor legitimidad, creándose mejores condiciones para el tránsito de las declaraciones a la formulación de políticas. Para ello se requiere promover la transparencia y facilitar el acceso a la información sobre los trabajos de los Consejos, así como institucionalizar los canales para facilitar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, solicitamos participar en el proceso de elaboración e implementación de los Planes de Trabajo 2014 de los Consejos Sectoriales de UNASUR

3. Generar mecanismos efectivos de transparencia y acceso a la información:

Proponemos que la Secretaría General de UNASUR informe de manera periódica y permanente sobre las actividades y funcionamiento de los Consejos Sectoriales, como sobre los avances en lo que a la participación de los actores sociales se refiere. Asimismo, consideramos necesario que se formulen los lineamientos comunes para que cada Consejo Sectorial establezca un portal electrónico vinculado al Centro de Información y Comunicaciones de UNASUR.

Por todo lo expresado, reiteramos nuestro compromiso de contribuir al fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana en la región, así como a la implementación de las medidas aprobadas en pro de este proceso –postura compartida por un importante grupo de Redes Regionales y Organizaciones de la Sociedad Civil de diversos países de nuestro subcontinente-, poniendo a disposición del organismo nuestros buenos oficios para que ello se concrete mediante un trabajo conjunto y coordinado.

Sin otro en particular, le reiteramos nuestra voluntad de aportar en el fortalecimiento de UNASUR y estaremos a la espera de su respuesta a las consideraciones y recomendaciones aquí presentadas, agradeciendo desde ya su buena disposición y aprovechando la oportunidad para expresarles nuestros sentimientos de estima personal.

Muy atentamente,

- Articulación Regional Amazónica – ARA (Regional)
- Asociación Ambiente y Sociedad – AAS (Colombia)
- Asociación Civil ETIS - Equipo de Trabajo e Investigación Social (Argentina)
- Asociación Civil Lola Mora - ALM (Argentina)
- Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo – ANC (Perú)
- Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH (Perú)
- Associação Movimento Paulo Jackson - Ética, Justiça, Cidadania (Brasil)
- Campaña Argentina por el Derecho a la Educación - CADE (Argentina)
- Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - CDES (Ecuador)
- Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - CEADESC (Bolivia)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA (Bolivia)
- Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social – CONADES (Perú)
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos – CNDDHH (Perú)
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR (Perú)
- Ecologia e Ação – ECOA (Brasil)
- Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos - FOCO (Argentina)
- Forum Solidaridad Perú (Perú)
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales - FARN (Argentina)
- Fundación Ecuémica para el Desarrollo y la Paz – FEDEPAZ (Perú)
- Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables - FUNDEPS (Argentina)
- Fundación PLURALES (Argentina)
- Fundación SES - Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (Argentina)
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA (Colombia)

- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - PIDHDD, Capítulo Perú (Perú)
- Red ENCUENTRO (Argentina)
- Red Jubileo Perú (Perú)
- Red Latinoamericana de Industrias Extractivas – RLIE (Regional)
- Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos – Latindadd (Regional)
- Servicios en Comunicación Intercultural – SERVINDI (Perú)

CC: Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros de UNASUR.

Diagnóstico De La Situación De La Participación Ciudadana En Suramérica.
Propuesta para la Participación Ciudadana en UNASUR.
Los Casos De Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú

Se terminó de imprimir en los talleres de ALEPH IMPRESIONES S.R.L.
Jr. Riso #580, Lince - Lima - Lima
Página web: www.alephimpresiones.net
Se terminó de imprimir en Marzo de 2014

Con el apoyo de:

