

Comunicaciones TECNICAS

Participación de la sociedad civil en las decisiones de política forestal

José Miguel Orozco Muñoz

73

Consideraciones sobre el desarrollo forestal nacional, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible y la paz en Colombia

Jorge Forero González

82

Los bosques secundarios de América tropical: Perspectivas para el manejo sostenible

Gonzalo De Las Salas

101

Algunos elementos para el desarrollo comunitario a partir del establecimiento y aprovechamiento de un bosque energético

Edgard Ernesto Cantillo Higuera

111

Muerte celular programada

Favio López Botía

118

Solución completa de una ecuación diferencial utilizada para determinar crecimiento de árboles

Orlando Riaño Melo

124

PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS DECISIONES DE POLITICA FORESTAL

José Miguel Orozco Muñoz*

«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.»

Texto anterior correspondiente al Principio 10 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, 1992.

La noción de sociedad civil

La reiterada y usual invocación de la participación de la **sociedad civil** en cuanto a la gestión ambiental en general, a menudo pasa por alto o desconoce el sentido y alcance de la unidad que conforman estas dos palabras, tan comúnmente utilizadas.

No hay unanimidad en relación con el significado de la expresión «sociedad civil». Dentro de muchos de los diversos conceptos sobre el término, se pueden traer a colación algunos que permiten clarificar su alcance, de modo que puedan fundamentar y tal vez ayudan a comprender mejor algunas de las ideas que se expresan en este escrito.

«El término ‘sociedad civil’ concebido como esfera de las relaciones sociales, diferente de las relaciones políticas (el Estado) debe su origen a autores alemanes, especialmente a Hegel. Con Hegel ocurre una ruptura teórica, si se le compara con la mayoría de sus predecesores, quienes consideraban a ambos, la sociedad y el Estado, como partes constitutivas de la sociedad civil. De acuerdo con la versión hegeliana, los términos ‘Estado’ y ‘sociedad civil’ se separan definitivamente.»¹

Para Walzer² «las palabras ‘sociedad civil’ denominan el espacio de asociación humana sin coerción y también el conjunto de la trama de relaciones -formadas en nombre de la familia, la fe, los intereses y la ideología- que llenan ese espacio».

Walzer, formulando la pregunta de cuál es el marco más adecuado, el entorno más alentador,

* Ingeniero Forestal Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Magister en Ciencia Política Universidad de los Andes, Magister en Desarrollo Ambiental Universidad Javeriana.

¹ Bejarano, Ana M. «Democracia y sociedad civil: una introducción teórica.» En *Análisis Político* No. 15, Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, enero-abril de 1992, p. 75.

² Walzer, Michael. «La idea de sociedad civil» en *Ciencia Política*, No. 35, Bogotá, Tierra Firme, II Trimestre, 1994, pp. 47-68.

para una vida digna³ (*the good life*), señala que las ideologías se basan en el supuesto de que sólo hay una respuesta única, lo cual considera un equívoco en tanto que de esta manera se descuida el pluralismo necesario en cualquier sociedad civil. Este autor plantea la necesidad de una síntesis,

«una quinta respuesta, la más reciente (inspirada en aspectos menos centrales del pensamiento social de los siglos XIX y XX) que sostiene que la vida digna sólo puede ser vida en la sociedad civil⁴, el reino de la fragmentación y la lucha, pero también de las solidaridades concretas y auténticas (...)»⁵,

concepto que no se da según este autor en función de ninguna formación en particular sino por «la propia sociabilidad en sí misma».

«El concepto 'ser social' describe a hombres y mujeres que son ciudadanos, productores, consumidores, miembros de la nación, además de muchas otras cosas -y ninguna de éstas por naturaleza o porque sea lo mejor que uno podría ser. La vida asociativa de la sociedad civil es el terreno efectivo en que se generan y experimentan todas las versiones de lo bueno...y donde se demuestra que son parciales, incompletas, en definitiva poco satisfactorias. No es que la vida en este marco sea digna en sí misma; es que no existe ningún otro lugar en que vivir⁶. Lo que es verdad es que la calidad de nuestra actividad política y económica y de nuestra cultura nacional está

íntimamente conectada con la fuerza y vitalidad de nuestras asociaciones. En términos ideales, la sociedad civil es una base de bases; todas están incluidas, ninguna es preferible a otra.»⁷

Otra noción diferente es la que menciona Restrepo⁸ quien establece la «distinción entre el nivel de producción de conflictos y el de la dirección social de los mismos», como niveles básicos de la sociedad civil. La referencia a un nivel de «producción de conflictos» es general y no está limitada únicamente al conflicto generado por la producción en su sentido económico, o conflicto de clases. Sobre este punto este autor señala:

«Este (el de clases) aunque sea muy importante para la comprensión de la sociedad capitalista, no es el único conflicto social existente y significativo. Hay muchas otras formas de opresión, comparables a las que se derivan de la relación entre las clases, que generan hoy tensiones, movimientos, agremiaciones, debates y enfrentamientos, y que deben igualmente ser tenidas en cuenta en su especificidad. Me refiero, por ejemplo, al conflicto entre la sociedad moderna en general y la naturaleza, que está generando desequilibrios ecológicos cada vez mayores que amenazan incluso a la especie humana y a la vida misma;⁹ (...)»¹⁰

Otras perspectivas conciben la sociedad civil en términos menos conflictivos, basados en la cooperación y la solidaridad. Así por ejemplo, para Bejarano¹¹,

³ Los conceptos de vida digna, calidad de vida, etc. forman parte esencial de la terminología ambiental.

⁴ Subrayado nuestro.

⁵ *Ibid.*

⁶ Este es un planteamiento que a nuestro juicio puede ser ampliado a una connotación de tipo ecológico-ambiental. Compartimos un ecosistema global, el cual tiene límites físicos y biológicos, más allá de los cuales se pone en peligro la vida, incluida la humana, sobre el planeta.

⁷ Walzer, op. cit.

⁸ Restrepo, Luis. Alberto. «Relación entre la sociedad civil y el Estado» en *Análisis Político* No. 9, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, enero-abril de 1990, p. 67.

⁹ Subrayado nuestro.

¹⁰ Restrepo, Luis A. op. cit. p. 67.

¹¹ Bejarano, Ana María. op. cit. p. 73

«Aunque a veces ingenua, la noción de sociedad civil propuesta por Tomás Paine, como conjunto de 'individuos libres e iguales que viven juntos en la tierra y desean activamente formas pacíficas y cooperativas de vida social que sean autosuficientes e independientes del Estado', es importante en tanto señala la necesidad de formas de organización autónomas (independientes) y capaces (autosuficientes) dentro de la sociedad civil con el fin de regularse a sí misma y resistir la intrusión del Estado».

Muy apartada de la anterior, la noción de Restrepo según la cual «la existencia de actores sociales en conflicto y su clara confrontación pública son elemento indispensable de una sociedad civil fuerte y bien constituida» y la idea de que dichos actores en conflicto «(..) en buena medida, son la sociedad civil», introduce un punto de vista complementario que nos parece fundamental para tratar de entender la relación entre problemática forestal y sociedad civil. Esto es así, en cuanto el problema del desarrollo forestal sostenible es un campo de extraordinaria complejidad, en el cual confluyen no solamente una amplia variedad de actores sociales con muy diversos intereses, sino que además es el reflejo de la recíproca influencia de factores económicos, sociales, culturales y políticos, además de los ecológicos propiamente dichos.

Problemática forestal-ambiental y sociedad civil

En la medida en que se ha hecho más evidente y claro para la población en general el problema del deterioro del medio ambiente y en tanto tal percepción se halla vinculada estrechamente a una visión crítica del proceso de desarrollo que

genera tal tipo de impactos, en esa misma medida se han ido consolidando los movimientos sociales que se preocupan por este tema y que genéricamente se designan como «movimientos ecologistas», «movimientos ambientalistas» o «movimientos verdes».

Así puede interpretarse a partir del planteamiento que a este respecto indica que:

«En estos momentos es evidente la preocupación del movimiento (ambiental) por el problema del desarrollo como factor determinante de la crisis ambiental. Cuando el debate gira en torno al 'tipo de sociedad que queremos los ambientalistas' (lema del Foro Ambiental de 1992, fuertemente influido por el proceso de la Cumbre de Río), al modelo de desarrollo y a las formas de organización que se requieren para alcanzarlo, más que nunca se centra la atención en la participación ciudadana.»¹²

Aquí resulta clara la relación que existe entre la percepción de un problema que atañe en general al conjunto de la sociedad y la formación de organizaciones que emergen del seno de la sociedad civil y que pretenden no sólo hacer conocer sus puntos de vista, apostándole a los mejores argumentos, como se diría en lenguaje habermasiano, sino que, en algunos casos, pretenden ir más allá para tratar de traducir al lenguaje político el sentido de sus preocupaciones y la razón de ser de su existencia.

Cuando Habermas escoge un camino alternativo entre el liberalismo y el republicanismo, y señala, integrando elementos conceptuales de ambos, la soberanía popular como procedimiento, está identificando una serie de mecanismos para la toma de decisiones, que serían de enor-

¹² Iriarte, Patricia. «La participación ambiental como instrumento político». En Rodríguez, M. (ed). La política ambiental de fin de siglo. Una agenda para Colombia, Santa Fe de Bogotá, Cerec, 1994, p. 235.

me aplicación para dirimir aquellos aspectos de suyo tan controversiales que acompañan los temas propios de la agenda ambiental. Así puede interpretarse cuando plantea:

«(...) en síntesis, discursos en los cuales ellos quieren tener clara la clase de sociedad en la cual quieren vivir, tales discursos son también una parte importante de la política. Pero estos planteamientos están subordinados a cuestiones morales y conectados con cuestiones pragmáticas. Las preguntas morales en el sentido estrecho de la tradición Kantiana son preguntas de justicia. La cuestión de tener prioridad en la política legislativa se ocupa de cómo un asunto puede ser regulado en el interés igualitario de todos. La elaboración de normas es primeramente un asunto de justicia y es calibrado por principios que determinan qué es igualitariamente bueno para todos.»¹³

Y es precisamente en este punto, donde se reivindica la posibilidad de incluir los temas propios de la preocupación pública (dentro de los que, desde luego, ocupa lugar especial el tema ambiental), como parte esencial de la política, sin que tal inclusión deba estar mediada por la intervención del Estado. Claro está que en este aspecto, aparece un punto que resulta vital en cuanto se trata de establecer o no límites para el campo de acción de los «movimientos ecológicos», los cuales, dada la estrecha relación entre < sistema económico - sistema político - efectos ambientales >, podrían tener como parte de sus propósitos el acceso al poder con el fin de modificar aquellas características del sistema que resultasen incompatibles con modelos de desarrollo alternativo, desarrollo sostenible, etc. En otras palabras, surge necesariamente el inte-

rrogante en torno de si un movimiento que es parte de la sociedad civil debería pretender el acceso al poder, con lo cual desbordaría la esfera de la sociedad civil y, debatiendo temas de interés general (bien común), pasaría al terreno de la sociedad política, en el cual encontraría unas condiciones y limitaciones diferentes. Tal es el caso de los «movimientos ecológicos» que en diversos países europeos han pasado a constituirse en «partidos verdes» y que en determinadas circunstancias han jugado un rol importante dentro del sistema político. A decir verdad, parece de una gran claridad el planteamiento de Walzer en cuanto a este punto, cuando señala:

«Realmente es verdad que los nuevos movimientos sociales en el Este y en Occidente -preocupados por la ecología¹⁴ (...), no tienen como objetivo, como lo tuvieron alguna vez los movimientos obreros y democráticos, el acceso al poder. Esto representa un cambio importante, tanto en sensibilidad como en ideología, que refleja una nueva valoración de lo particular por encima de lo general y una nueva voluntad de optar por algo menos que la victoria total. Sin embargo, no cabe pensar en ninguna victoria que no implique algún control o una determinada utilización del aparato del Estado¹⁵ La caída del totalitarismo incrementa el poder de los miembros de la sociedad civil, precisamente porque hace al Estado accesible. Aquí está la paradoja del argumento de la sociedad civil. La ciudadanía es uno de los muchos papeles que sus miembros representan, pero el propio Estado no se parece al resto de asociaciones. Enmarca a la sociedad civil y a la vez ocupa un espacio en su seno».¹⁶

¹³ Habermas, J. The Normative Model of Democracy. (manuscrito) Traducción libre.

¹⁴ Subrayado nuestro.

¹⁵ Subrayado nuestro.

¹⁶ Walzer, M. op. cit.

Lo anterior implicaría para el movimiento ambiental no renunciar al acceso, si no al poder, por lo menos «a alguna forma de control»; diríamos, no renunciar a la oportunidad de participar en la adopción de decisiones. En este sentido, es fundamental que la justicia como equidad, se extienda más allá de la concepción de Rawls¹⁷: no se trata solamente de clamar por que se brinden igualdad de oportunidades, sino de propender porque también haya equidad en las posibilidades de acceso al poder de decidir. El concepto de la participación cobra aquí un sentido más amplio en tanto se trata no solamente de participar como sujeto pasivo que observa, sino de participar como sujeto activo que tiene capacidad de influencia en las decisiones. Esto último reviste especial importancia, como se verá más adelante, en la decisiones en materia de política forestal en Colombia.

El manejo de los asuntos ambientales requiere además de la participación, la búsqueda del consenso.

«(...) consenso, en el cual se articula un enriquecimiento cognitivo con una motivación vinculante de interacción social: como posibilidad de solución de conflictos, generados en la heterogeneidad, y como instrumento de coordinación de acciones comunes. (...) Pero esta inclinación al consenso no puede ser urgida en deterioro de las manifestaciones del conflicto en los múltiples movimientos sociales, cuyo potencial comunicativo amplía el ámbito político. La democracia participativa se legitima, si antes que consensos, busca el compromiso de los agentes sociales en la solución de los conflictos y en la realización de las tareas, valiéndose para ello de las herramientas jurídicas».¹⁸

De modo que a los diferentes actores sociales corresponderán diversos grados de compromiso en la solución de los conflictos, en este caso ambientales; esta gradualidad se habrá de determinar en función del nivel de impactos positivos o negativos que generen sobre el medio natural.

Las consideraciones anteriores son aplicables a los diversos procesos que comprende lo que se denomina la gestión forestal. Así se considera en la actualidad en el contexto internacional, sin que una mayor participación local signifique prescindir completamente de la función estatal:

“En muchos países, el reconocimiento de la impotencia de los servicios estatales ante el problema de la vigilancia de los bosques estimula también la búsqueda de una participación de las poblaciones en la ordenación de los espacios forestales. El control social debería ser más económico y eficaz que el control administrativo. La gestión local de los recursos forestales renovables se presenta como una de las soluciones a la escasez de medios de la administración forestal y una de las consecuencias de los cambios políticos en marcha (redefinición del papel del Estado). Sin embargo, no parece posible realizar de una manera realista una verdadera política de descentralización con un Estado en extrema debilidad. Las políticas de gestión local de los recursos forestales renovables y de descentralización requieren que el Estado asuma todas sus funciones de árbitro, de director del juego económico, de regulador de las actividades, de control de las intervenciones y de sus efectos y de planificador de las acciones con miras a la ordenación del territorio. Para poner en práctica la ordenación local de los recursos renovables, en par-

¹⁷ Se alude a la “Teoría de la Justicia” de J. Rawls.

¹⁸ Hoyos, Guillermo. «Ética discursiva, derecho y democracia» en Análisis Político No. 20, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre de 1993, p. 8

ticular de los forestales, es preciso que el Estado establezca los instrumentos de orientación y evolución estructural indispensables para el ejercicio por las poblaciones rurales de sus nuevas responsabilidades.¹⁹

Por otra parte, el discurso «ambientalista», está fuertemente impregnado de consideraciones éticas, que a nuestro juicio, resultan bastante compatibles, con las que señala Macarthy, en relación con el discurso ético de Habermas:

«En el discurso ético de Habermas, que basa la justificación de las normas en el acuerdo razonado de quienes están sujetos a ellas, la igualdad del respeto para los individuos se refleja en la libertad de cada participante de responder con un 'sí' o un 'no' a razones dadas por medio de la justificación y el interés por el bien común²⁰ en los requerimientos de que cada participante tome en cuenta las necesidades, intereses y sentimientos de todos los otros y les dé igual valor para sí. Por lo tanto, la práctica actual de los discursos moral y político depende de formas de socialización y reproducción social que pueden contar para fomentar las capacidades y motivaciones requeridas».²¹

Igualmente aplicable a la «problemática ambiental» y por tanto a sus soluciones, es el planteamiento de Habermas que involucra tres dimensiones claves en cuanto al uso público de la razón. Así, según MaCarthy:

«Tomando en cuenta los hechos del pluralismo social, cultural e ideológico, él (Habermas) argumenta que los acuerdos

razonados en este dominio involucrarán típicamente todos los tres tipos de razonamiento práctico (mencionados antes) -discurso pragmático de cómo alcanzar mejor nuestros fines, discurso ético interesado en los bienes valores e identidades, y discurso moral interesado en lo que es justo, limpio o igual en el interés de todos.»²²

Y señala seguidamente:

«Especialmente en conexión con la búsqueda de metas colectivas²³ el proceso político requerirá también negociación y compromiso, los cuales, si los argumentos llegados merecen ser llamados razonables, tendrán ellos mismos que ser regulados como para asegurar un balance justo de intereses.»²⁴

En este sentido, es bastante crucial la consideración de la dimensión política, de la negociación y el compromiso, inherentes al tratamiento y manejo del tema ambiental.

Son consideraciones relativas a nociones como la responsabilidad y la solidaridad, las que, además, resulta conveniente invocar cuando se trata el problema ambiental. Es, al decir de Hoyos²⁵ «(...) el uso ético-político de la razón práctica, al cual corresponde, no en sentido moral sino social, responsabilidad y solidaridad».

En síntesis, nociones como las de justicia, equidad, razón pública, bien común, etc., son todos términos que tienen un significado esencial cuando se examinan desde la perspectiva de la participación de la sociedad civil en la problemática forestal-ambiental, si se tiene en cuenta que ésta,

¹⁹ Babin, D y Bertrand, A. Administrar el pluralismo: Subsidiariedad y mediación patrimonial en *Unasylva*. Vol. 49. No. 3 (194). 1998. Roma.

²⁰ Aunque algunas posturas liberales tienden a señalar la inexistencia del «bien común», es claro que si algo caracteriza el discurso ambientalista es justamente el de la búsqueda de un bien común, representado como el logro de un ambiente sano del cual puedan disfrutar todos los miembros de la sociedad.

²¹ MaCarthy, Thomas. «Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue». (manuscrito). Traducción libre.

²² Ibid.

²³ Queremos insistir en la aplicabilidad de estos planteamientos en función de las características esenciales de lo ambiental, que representa, por excelencia, metas colectivas.

²⁴ MaCarthy, M. Op. cit.

²⁵ Hoyos, Guillermo. El uso ético de la razón práctica en la política. (manuscrito).

afecta de manera general (aunque no en el mismo grado) a todos los miembros de la sociedad.

La participación en la gestión ambiental en Colombia

En Colombia se han dado pasos muy importantes en el propósito de allanar el camino que permita a la sociedad civil representar sus intereses, en cuanto a la conservación y utilización de los recursos naturales y protección del medio ambiente en general. Dentro de los avances pueden mencionarse tanto las disposiciones constitucionales como los lineamientos de la política diseñada en este campo.²⁶ Entre los numerosos elementos que conforman esta política cabe destacar los siguientes:

Principios

- La participación constituye un requisito sin el cual no es posible alcanzar la sostenibilidad.
- La participación constituye un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitirles a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas dentro de procesos determinados.
- La participación en la gestión ambiental debe contribuir a la construcción de una cultura participativa por parte de un número cada vez más amplio de actores sociales, y a generar las condiciones que posibiliten la paz en Colombia.
- La acción del Estado a través del SINA, irá encaminada a posibilitar la participación, en términos de equidad, de los distintos actores que concurren a los espa-

cios de diálogo y de concertación, y que ejercen o pretenden ejercer ciudadanía, en cualquiera de los escenarios en los cuales se debe materializar el concepto de desarrollo sostenible.

Objetivo general

Garantizar una participación amplia, deliberada, consciente y responsable de la ciudadanía en la preservación de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes ambientales y en general en la gestión ambiental, que cumpla una función eficaz en la construcción del desarrollo sostenible y que contribuya a generar las condiciones para que la sociedad civil adquiera cada vez más capacidad de incidencia en el acto de gobernar.

Lineamientos estratégicos

- El papel de la política en la apertura de espacios de encuentro y de concertación entre actores sociales con intereses contrapuestos o complementarios y la negociación pacífica de conflictos ambientales en función de la sostenibilidad.
- La política conducirá a que hacia el interior del Ministerio del Medio Ambiente existan unidad de criterios, unidad conceptual y unidad metodológica y pedagógica sobre la participación y su importancia en la gestión del desarrollo sostenible, y propenderá porque el SINA se fortalezca como escenario e instrumento real y eficaz de participación y concertación, y por la consolidación de una política estatal coherente sobre el tema Medio Ambiente ↔ Desarrollo Sostenible ↔ Comunidad.

²⁶ Ministerio del Medio Ambiente. Lineamientos de política para la participación ciudadana en la gestión ambiental. Santa Fe de Bogotá.

La participación ciudadana en las decisiones de política forestal

Considerando el conjunto de elementos que integran el contexto anteriormente expuesto, cabe entonces formularse el interrogante de cuán avanzada se encuentra la participación de la sociedad civil en las decisiones de política forestal en el país. Se circunscribe este análisis a la participación en la esfera de lo decisorio, sin desconocer que ha habido en el pasado y se intentan en la actualidad llevar a cabo experiencias participativas comunitarias en proyectos forestales tales como Pridecu, Priafas, Pacofor, etc., amén de otras iniciativas de origen no gubernamental estructuradas por las comunidades en diversas regiones del país. Pero el enfoque político de este análisis privilegia por obvias razones el acceso a la participación en la toma de decisiones²⁷, por cuanto supone que la participación real no puede limitarse solamente a acciones de naturaleza distinta a las de determinar el rumbo de la gestión. Las propias consideraciones de los documentos oficiales ilustran la importancia de este aspecto:

“Por lo general se considera que un proceso ha sido *participativo* cuando los distintos actores de la sociedad civil son convocados para entregar información (encuestas, entrevistas, visitas de campo), cuando su opinión es consultada antes de tomar una decisión (sin importar si los resultados de esa consulta se reflejan o no en la decisión) o cuando son llamados para ejecutar, remuneradamente o no, esas decisiones; así como cuando su opinión se consulta nuevamente para evaluar el impacto o los resultados del proceso (sin importar si esas

opiniones inciden efectivamente o no para transformar proceso). Todas estas instancias son, por supuesto, expresiones de la participación, pero por sí mismas, aisladamente de su papel en la toma de decisiones, no determinan automáticamente que un proceso sea verdaderamente participativo.²⁸

«Para investigadores y promotores de organizaciones sociales, la incidencia en los procesos de toma de decisiones es la condición sin la cual no se da participación efectiva. En la toma de decisiones está la esencia de las estrategias de participación (...) El ciclo teórico corriente de toma de decisiones se constituye por una cadena de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación. Esta última es como un diagnóstico ex post de los resultados que se conecta de nuevo a la planeación y así sucesivamente de manera ideal e interminable»²⁹.

En aras de su eficacia en términos de sostenibilidad, la política hará énfasis en las estrategias necesarias para garantizar que los distintos actores sociales tengan posibilidades equitativas para ejercer una participación efectiva en las decisiones que los afecten directamente o a través del impacto sobre los ecosistemas de los cuales forman parte o con los cuales interactúan.

El Estado debe reconocer que las decisiones adoptadas como resultado de procesos participativos, poseen mayor legitimidad y eficacia que las decisiones unilaterales. La participación, entonces, es también un factor esencial de la gobernabilidad.³⁰

Los pocos documentos de análisis sobre este tópico, apuntan a señalar que no es aun muy

²⁷ Véase Principio 10 de la CNUMAD en el preámbulo de este artículo

²⁸ Subrayado nuestro

²⁹ Riascos de la Peña, Juan Carlos, «INDICADORES DE PARTICIPACIÓN EN MEDIO AMBIENTE». Proyecto Sistema de Indicadores de Gestión y Planificación Ambiental DNP-CIAT. Cali, Febrero de 1997. Pag. 16. (Inédito) cit. por Ministerio del Medio Ambiente. Lineamientos... op. cit.

³⁰ Ministerio del Medio Ambiente. Lineamientos de política para la participación ciudadana... op. cit.

significativa la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de política forestal en Colombia:

“La participación de los distintos tipos de actores del sector forestal en la formulación y seguimiento de la Política Forestal nacional ha sido muy desigual y ha variado a través del tiempo de acuerdo al contexto político e institucional del país. En la elaboración de los primeros documentos de Política, la modalidad institucionalista estuvo caracterizada por una orientación técnica y burocrática, con muy escasa o casi ninguna participación de otros actores distintos de los funcionarios encargados de esta labor. Posteriormente, ha habido una noíra ampliación de los tipos de actores que intervienen en el proceso de formulación de las Políticas, particularmente en las últimas como consecuencia de la Constitución de 1991. No obstante, estos procesos no han sido plenamente democráticos ni han observado en todos los casos lo relativo a la participación, la representatividad y la consulta.”³¹

En adición al diagnóstico anterior, habría que examinar si problemas mayores que los descritos afectan los procesos de toma de decisiones en materia de política forestal en el país. No hace falta sin embargo desplegar un gran esfuerzo para reunir algunos elementos de juicio, pues ellos provienen de los propios documentos oficiales:

“Existe la tendencia entre algunos actores institucionales y no institucionales, a considerar que la participación es una dádiva o una concesión que el funcionario público le hace benévolamente a la comunidad para que se sienta tenida en

cuenta; o que se trata de un mero requisito formal que se puede satisfacer a través de mecanismos igualmente formales; o que a través de la misma se abren innecesariamente espacios para el conflicto, que se convierten en obstáculos para el desarrollo; o que la única beneficiaria de los procesos de participación es la comunidad. En la medida en que se tergiversa el papel de la participación y en que se desconoce la función que cumple en la búsqueda de la sostenibilidad, se obstaculiza su ejercicio por acción u omisión.

Existe la tendencia a no considerar la participación como un proceso, sino como el lleno de un requisito formal, que supuestamente se «cumple» y agota con una serie de eventos puntuales y desconectados, como los siguientes:

Participación formal de supuestos o legítimos representantes de los sectores no gubernamentales en las instancias institucionales (consejos, juntas directivas).

Realización de «consultas» y otros eventos (audiencias, talleres) puntuales y aislados, no enmarcados en procesos integrales y sin poder decisorio.”³²

A juzgar por los rasgos que caracterizan ciertos procesos de decisión política en el sector forestal, pareciera que las líneas anteriores hubiesen sido escritas pensando en lo que al interior del mismo acontece.

A título meramente ilustrativo, podría analizarse la situación del Comité Asesor de Política Forestal, organismo creado con base en lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y reglamentado por el Decreto 2173 de 1996.

³¹ Orozco, J. M. Las Políticas Forestales en Colombia. Análisis de procesos de formulación, contenidos y resultados globales. Universidad Distrital. Santa Fe de Bogotá. 1999. 375 p.

³² Ministerio del Medio Ambiente. Lineamientos de política para la participación ciudadana... op. cit.

En primer lugar, esta instancia, de dudosa gestación como es ampliamente conocido, no cuenta con la representatividad suficiente de los actores del sector. Sin desconocer la de quienes ya integran este organismo, salta a la vista la ausencia formal de actores como el Ministro de Desarrollo, el Ministro de Comercio Exterior, el Gerente del INCORA, el Director de Finagro, el Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales, un representante de los Decanos de las Facultades de Ingeniería Forestal, representantes de medianos y/o pequeños productores de maderas y de productos no maderables, representantes de las comunidades locales o regionales habitantes de los ecosistemas forestales más representativos.

En segundo término, la única función asignada por la Ley, "coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector forestal", restringe ostensiblemente el ámbito de acción que supone la denominación de un "Comité Asesor de Política Forestal". La imposibilidad, al menos formal, de asesorar en la formulación de la política, evaluar programas y proyectos, recomendar iniciativas y hacer seguimiento de la ejecución, muestran en breve que no es ése el tipo de organismo que se requiere, si de abrir un

espacio para la participación amplia y efectiva de la sociedad civil en la gestión y la política forestal se trata. Más aun, en el contexto de los elementos de análisis presentados, resulta más evidente la enorme limitación del Comité: simplemente no parece tener ninguna capacidad formal ni real de incidencia en la toma de decisiones de la política sectorial.³³

Asumiendo en gracia de discusión que es preferible la existencia de un organismo con las características antes enunciadas a la ausencia absoluta de un espacio de participación, especialmente en tanto que parcialmente se han tratado de "obviar" algunas de las limitaciones señaladas, por ejemplo permitiendo la participación de invitados, subsisten enormes fallas en su funcionamiento por el evidente incumplimiento de su misión legal e incluso de las disposiciones que lo reglamentan.

Los anteriores elementos de análisis muestran claramente la necesidad de replantear su composición, sus funciones, su reglamentación y fundamentalmente revisar su verdadera contribución como espacio de participación de la sociedad civil a la orientación del desarrollo forestal sostenible en el país.

³³ Aunque considerado en la perspectiva de las relaciones entre los niveles nacional-local, un problema similar ocurre en diversas latitudes: "En ocasiones, los servicios forestales del Estado constituyen comités forestales rurales que carecen por completo de autonomía y que, por tanto, no son más que un trasunto del Estado en el plano local. De esta forma, el consenso se consigue mediante la imposición del punto de vista del servicio forestal como una especie de «armonía coercitiva»", (Hildyard *et al.*, 1997) cit. por J. Anderson, J. Clément y L. V. Crowder. Conciliar los intereses contrapuestos en la actividad forestal: Nuevos conceptos en el marco del pluralismo, en *Unasyva*. Vol. 49. No. 3 (194). 1998. Roma.