

DOS CONTEXTOS DE INTERVENCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

A propósito de su participación en la toma de decisiones ambientales*

MARGARITA MARÍN**

SIGLAS

ATTAC: Asociación Internacional para la Tasa-
ción de las Transacciones Financieras
para la Ayuda al Ciudadano
 BID: Banco Interamericano de Desarrollo
 CAN: Comunidad Andina de Naciones
 CAN: *Climate Action Network*
 CDB: Convenio de Diversidad Biológica
 COP: Conferencia de las Partes
 GEI: Gases de Efecto Invernadero
 IDH: Informe de Desarrollo Humano
 MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio
 ONG: Organizaciones No Gubernamentales
 ONU: Organización de Naciones Unidas
 OSC: Organización de la Sociedad Civil

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo
 PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para
el Medio Ambiente
 PT: Partido de los Trabajadores de Brasil
 RNSC: Reservas Naturales de la Sociedad Civil

Ahora cuando los efectos del cambio climático son visibles para todos, el medio ambiente es un tema obligado. De hecho, en su más reciente informe, la Organización de Naciones Unidas, ONU, considera que éste es el gran desafío para el desarrollo humano¹. Entonces, no faltará quien imagine que puede ser algo de oportunismo² porque el tema está

* Sobre la base de la conferencia que se dictó en el marco del IV Congreso de Alacip 2008 en Costa Rica, se mejoró y actualizó la información que aparece en este artículo. Para la información puntual del caso colombiano se contó con la colaboración de la alumna Ángela Jaller.

** La autora tiene M.A. en relaciones internacionales y magíster en estudios políticos. Es docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico. erli.marin@uexternado.edu.co

Artículo recibido el 25 de abril de 2009. Aceptado el 18 de mayo de 2009.

¹ ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, presentado simultáneamente en varias ciudades el 27 de noviembre de 2007.

² Mucho más si se tiene presente que en el 2007 se entregó el Nobel de la Paz al exvicepresidente estadounidense Al Gore y al Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de la Organización de Naciones Unidas. Ampliar en: <http://www.telemundo51.com/noticias/14325632/detail.html?rss=miami&psp=noticias>

en las agendas de líderes mundiales, estados, agencias intergubernamentales, banca multilateral, políticos y en la sociedad mundial. De hecho, estamos a pocos meses de la Conferencia de Copenhague³, donde se debe producir un acuerdo multilateral que aborde el cambio climático, este tema es muy cercano a las organizaciones de la sociedad civil, OSC, y se precisa que sea abordado desde este actor social y político, tanto en lo internacional como en lo local. En consecuencia, en este documento primero se desarrollan algunas consideraciones conceptuales en torno al tema y al actor, luego se hace un recorrido en el contexto internacional mostrando las actuaciones, logros y desafíos de la sociedad civil en su trabajo de incidencia en el tema ambiental. Más adelante se centra en un estudio de caso que es el de Colombia y finaliza con un análisis comparativo de la intervención de este agente en el ciclo de política pública ambiental tanto global como local. Se señalan algunos logros que evidencian que en ambos casos sus actuaciones redundan en impactos ambientales positivos para la humanidad, en tanto que las acciones locales tienen repercusiones globales.

Sería ingenuo suponer que hay una definición única y aceptada de medio ambiente. No la hay. Otra consideración errada es concederle como sinónimo la palabra ecología

o naturaleza. La realidad, como diría Astrid Ulloa (Ulloa, et ál., 2002a, 139), es que estos términos implican una construcción social que se transforma todo el tiempo. Hay diversas nociones de naturaleza e incluso algunas alcanzan a ser hegemónicas. Baste nombrar la visión monista, la dualista o las del desencantamiento continuo que se acercan mucho a la idea de controlar y dominar a través de la técnica (Ulloa, et ál., 2002a, 141 y ss.).

Aquí nos quedaremos con toda la gama de acepciones, toda vez que lo que se quiere abordar son las actuaciones de cada uno de los componentes de la sociedad civil⁴, que justamente por los variados intereses que los convocan pueden tener percepciones diferentes. Viene, entonces, otra dificultad. La noción de sociedad civil que se configura a partir de una diversidad y heterogeneidad; luego de entrada se plantean más discusiones (Acotto, 2003, 36). De hecho, el término mismo es polisémico. Como concepto es operativo y complejo. Se transforma todo el tiempo y en ocasiones llega a considerarse tabú, mucho más cuando se le define en contraposición al Estado. Sin ir muy lejos ni entrar en discusiones ideológicas, en este documento se trabaja no sólo como actor sino también como espacio o medio donde se discuten-negocian temas-problema y se fijan reglas de juego⁵.

³ Pachauri, R. K. (2009). "El imperativo climático", en *El Tiempo*, 27 de junio, en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-5549585.html

⁴ Entiéndase como componentes a: gremios, corporaciones, fundaciones, asociaciones, juntas comunales, clubes, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales, asociaciones mutuales, cooperativas, fondos de empleados, entre otros.

⁵ A la manera de Jane Jenses (Espacio de discusiones y debates políticos, donde se fijan reglas de juego político) y Mary Kaldor (medio a través del cual se meditan, comentan y negocian contratos o pactos sociales entre individuos y centros de poder político y económico).

Debe ponerse de relieve que hay una relación entre el medio ambiente y los humanos, que tradicionalmente ha sido cuestionada desde las ciencias naturales y también desde las ciencias sociales. Luego, entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el medio ambiente también existe una interrelación y de la misma manera es cuestionada. Aquí se retoman los planteamientos de la antropología ecológica que posibilita un análisis relacional bajo un modelo ecosistémico que es dinámico. Lo que es más, en los discursos ambientales puede vislumbrarse un papel definido. Ulloa, por ejemplo, retoma a Bryant y Bailey para señalar que las organizaciones no gubernamentales crean propuestas alternativas de desarrollo ambiental e incluso logran influir en la reconfiguración de políticas ambientales (Ulloa, et ál., 2002a, 152). Más en detalle, considera que los movimientos sociales no sólo se resisten a los planes y programas gubernamentales sino que también presentan propuestas alternativas. Más que abordar la historia ambiental (Leal, 2002, 124), de lo que se trata es de revisar las actuaciones de las OSC y según la incidencia alcanzada, darle la categoría de logro. Sin duda, su discursar posibilitará señalar los desafíos para el milenio, cuando apenas la humanidad se apresta a terminar el primer decenio de la centuria.

En este orden de ideas, la primera pregunta es: ¿Hasta ahora las organizaciones de la sociedad civil han tenido juego en el ciclo de las políticas públicas ambientales? Y si es

así, ¿cómo interactúan en cada una de las fases? Acorde con Jones⁶ (Roth, 2006, 49) mi punto de partida tiende a señalar un proceso en donde se destacan momentos de activismo para poner temas en agenda, períodos de incidencia para la toma de decisiones y, más recientemente, una concentración en la gestión o desarrollo de planes y proyectos para el ámbito internacional. Ya en el caso colombiano, el trabajo de las OSC se replica de manera tenue, sin embargo, hay que reconocer un énfasis en la gestión de proyectos y en la consecución de recursos económicos. En estricto sentido, que las OSC trabajen desarrollando proyectos de conservación o que las comunidades de base adelanten alianzas con las multinacionales muestra un trabajo mancomunado, pero de allí se derivan otra serie de interrogantes que se plantearán a manera de consideraciones posteriores.

Antes de entrar propiamente en materia, es preciso anotar que el medio ambiente es un tema-problema de la agenda internacional como lo es de la nacional y que en uno y otro ámbito los actores no gubernamentales están presentes. Si bien, en teoría política la sociedad civil ha sido abordada desde los griegos, en la práctica este agente permanece en continuo debate para incidir en el proceso de toma de decisiones. En la disciplina de las relaciones internacionales no ha tenido mejor suerte. De hecho, no son sujetos de derecho internacional público y como actores sólo son reconocidas las organizaciones no gubernamentales, ONG,

⁶ La herramienta propuesta por Jones, en 1970, distingue cinco fases en lo que él llama el *policy cycle*: Identificación de un problema (construcción de la agenda), formulación de soluciones (la política que se expresa en norma), implementación, evaluación y reformulación.

que no agotan el espectro de la sociedad civil global.

Algunos teóricos consideran que ello se debe a que las ONG no son tan poderosas como los estados, que son los actores clásicos de las relaciones internacionales y, por ende, poco influyen en la toma de decisiones en el ámbito internacional. Sin embargo, la escuela de la interdependencia puso a las OSC en la arena de la política internacional y desde entonces se viene repensando el modelo de las relaciones internacionales (Newell, 2000, 3). La poca literatura al respecto divide a las ONG ambientalistas en tres categorías: en la primera se destacan los trabajos de Potter y Willetts. Ellos examinan el papel institucional desarrollado por algunas ONG. Básicamente hacen estudios de caso. La segunda categoría provee una perspectiva crítica sobre el ámbito global, centrándose en la cooptación a que éstas se ven abocadas. Ejemplos claros son los trabajos de Chatterjee y Finger. La tercera categoría estudia como las ONG han transformado la naturaleza del mundo político, y sus mejores exponentes son Wapner y Princen (Newell, 2000, 123).

Si bien, en el presente artículo se desarrolla un trabajo desde la sociedad civil en general, no sólo desde las ONG ambientalistas, en particular, el análisis toma elementos críticos, de transformación y ejemplos de caso, pues el papel la sociedad civil “no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influen-

cia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida” (Cohen y Arato, 2000, 9).

Una consideración teórica, que si bien es planteada para el caso de las ONG vale extenderla a las OSC, en tanto que aquéllas son el componente más visible de la sociedad civil, es la expuesta por Maite Serrato, cuando muestra que “el panorama actual, nos guste o no, se asemeja más al de las ONG adaptándose al sistema como ejecutoras de políticas ... que al de las ONG luchando por la transformación del orden local o mundial” (Serrato, 2002, 67). Y es totalmente válida para el ámbito internacional y, para el local que aquí se estudia. Mucho más si se contextualiza en el neoliberalismo, que defiende la iniciativa privada y propende por la limitación del Estado. Luego, las organizaciones del tercer sector⁷, claramente del sector privado, pueden ser más eficientes y eficaces que el Estado.

En los dos ámbitos de análisis se trabajará en el ciclo de política referido en André-Noël Roth (2006), en tanto que el eje por focalizar es el de la incidencia de las OSC en ese proceso sea para el contexto internacional o local. Ahora bien, no puede desconocerse que las ONG son el componente más visible de las organizaciones de la sociedad civil, pero hay otros como los gremios, las fundaciones y las entidades sin ánimo de lucro que compuestas por científicos y académicos logran ejercer influencia en las diferentes fases del ciclo. Justamente, en este documento se pretende mostrar la incidencia

⁷ Esta nominación de tercer sector no es precisamente sinónimo de sociedad civil, pues deja entrever una mirada ideológica (la del neoliberalismo). Sin embargo, para los efectos aquí referidos se tomara como tal.

en cada uno y las similitudes o diferencias en el contexto internacional y en el local. La premisa inicial es que hay unas etapas en las cuales hay más actividad e incidencia de parte de los diferentes componentes de la sociedad civil, pero siempre están presentes.

La manera como la gente del común la recuerda es por su actividad contestataria. Muchas ONG ambientales desarrollan estrategias de movilización social donde el eje es la publicidad para llamar la atención de un tema-problema, pero eso no significa que la estrategia pare allí. De hecho es “una estrategia comunicacional que por su complejidad y multidimensionalidad muchas veces engloba otras estrategias más específicas, apuntando a potenciar la dimensión simbólica de los proyectos de desarrollo para movilizar voluntades y deseos en torno a ellos”⁸. Es de esta manera como adelantan propuestas alternativas de desarrollo ambiental e incluso logran influir en las políticas públicas. En otros momentos, otros componentes desarrollan proyectos de conservación e incluso llegan a crear alianzas con multinacionales para desarrollar trabajos mancomunados⁹. Hay casos que evidencian incluso que el Estado y el mercado han encontrado en las OSC un buen referente en tanto centros de pensamiento y, como tales, logran

poner en perspectiva las situaciones y crean escenarios que facilitan la toma de decisiones.

I. UN ACERCAMIENTO INTERNACIONAL

Para analizar la influencia de las organizaciones de la sociedad civil se podría intentar una mirada desde el siglo XVIII¹⁰, pero terminaríamos escribiendo la historia ambiental. Entonces, sólo retomaremos los momentos de activismo claramente identificados en la década del setenta, cuando los movimientos pusieron el tema en las agendas internacional y nacional. Incluso, autores como Timothy Luke y Mark Dowie coinciden en señalar que, en estos años, comenzó a utilizarse la noción de medio ambiente y los movimientos sociales presionaron por un cambio en la relación hombre-naturaleza. De hecho, en Estados Unidos, se adelantaron las primeras acciones políticas en la búsqueda de proteger el medio ambiente. Un precedente que no se puede dejar de lado, aun cuando es un poco anterior, es la publicación del libro de Rachel Carson¹¹. Ella logró mostrar las implicaciones de las decisiones industriales. Prácticamente, reveló las incidencias que, para la vida diaria de cada ser humano y su entorno, tenían las decisiones que se tomaban en un discurso técnico.

⁸ Unicef. (2006). *Abogacía en medios y movilización social*, en <http://www.unicef.org/argentina/spanish/cuadernillo-6.pdf> (Consultada 7 de marzo de 2009).

⁹ Si bien las OSC tienden a ser vistas como *outsiders*, pues desarrollan acciones colectivas para ejercer presión. También hay *insiders*; es decir, colaboran para mitigar efectos ambientales cuando los riesgos son inminentes.

¹⁰ En esta época surgen tres tendencias: un regreso a la tierra, en oposición al proceso de industrialización; uso eficiente de los recursos, aprovechando el desarrollo científico y, finalmente, la preservación intocable. Ampliar en Ulloa, *Ob. cit.*

¹¹ *Primavera silenciosa (Silent Spring)* que fue publicado en 1962.

Así Rachel Carson contribuyó a gestar lo que hoy se conoce como conciencia ambiental desde el movimiento ecologista que ayudó a cristalizar. Reveló los efectos de los pesticidas sobre la vida silvestre y evidenció consecuencias indirectas de todas las acciones sobre la naturaleza en los seres humanos. Sus trabajos fueron fuente de nueva legislación que impulsó el movimiento al cual pertenecía.

Algunos autores como Javaloy, Rodríguez y Espelt anotan que “el ecologismo moderado o puramente proteccionista ya había hecho apariciones esporádicas a lo largo del siglo XIX ... la nueva perspectiva ecologista moderna ... tiene su origen en la influencia de la nueva izquierda, que criticó duramente la deshumanización del sistema capitalista para alzarse en defensa de las aspiraciones del ser humano explotado por él” (Javaloy et ál., 2001, 381). De esta manera, se abrió el gran debate entre desarrollo económico y desarrollo sustentable¹², en un contexto político inundado de acciones en las que se combinaron mecanismos legales sentencias jurídicas, y pleitos, entre otros con manifestaciones radicales desde ocupación y obstrucción de las construcciones hasta confrontaciones violentas” (Ulloa, 2002b, 212).

En realidad, este accionar posibilitó la construcción de la agenda de manera conjunta, pues fueron las organizaciones sociales las

que visibilizaron los problemas ambientales y llamaron la atención para que los medios de comunicación masiva se hicieran eco de sus demandas. Si bien todo empezó en Estados Unidos, cuando el activista ambiental y también senador Gaylord Nelson promovió la creación de una agencia de protección ambiental, la fuerza política vino de universidades, colegios y comunidades que se unieron a la causa. No sólo se creó la agencia, sino que el 26 de febrero de 1971 se instauró el Día de la Tierra¹³. Se acudió a las herramientas legales disponibles porque como dice Peter Newell (2006, 98), las organizaciones de la sociedad civil aprovechan cada una de las fases del ciclo de la política para ejercer su influencia.

Desde el principio y hasta hoy, lo que se busca es tomar conciencia de los recursos naturales y su manejo, por ello se propende por la educación ambiental y por una participación de los ciudadanos, de manera consciente y responsable, con la protección del ambiente. Puede decirse que cuando el hombre buscaba la promoción de un desarrollo económico estable, un grupo de intelectuales y de académicos congregados en lo que se dio en llamar el Club de Roma¹⁴ mostró los efectos de la explotación de los recursos naturales. De hecho, “el Club de Roma fue formado por personas de la industria y el gobierno que, cuando todos

¹² En “Nuestro futuro común”, se define desarrollo sustentable como aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer a las futuras generaciones. Además, corresponde al nuevo paradigma ambiental en el que se plantea una constante reflexión sobre las relaciones entre la economía y la ecología.

¹³ La primera vez que se celebró fue el 22 de abril de 1970.

¹⁴ Se creó en 1968 con investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts, pero cuenta con profesionales de diversas partes del mundo. Además de algunos líderes que consideran que su trabajo puede tener influencia sobre las políticas. Ampliar en *El Tiempo*, “Club de Roma propone educar a las niñas para reducir la natalidad. Los jóvenes deben entender que su vida será más difícil”, 28 de junio de 2009, pp. 1-23.

decían que los problemas se solucionarían con más y más economía, se dieron cuenta que las cosas no funcionaban así” (*El Tiempo*, 2009, 1, 23).

Cabe anotar que en la década del sesenta surgen protestas contra la generación de energía nuclear y en Estados Unidos se crean organizaciones ecologistas como *World Wildlife Fund*, en 1961, y *Friends of the Earth*, en 1969. En Inglaterra se presentaron protestas antinucleares, pero también hubo movilizaciones al presentarse catástrofes ambientales como la del petrolero *Torrey Canyon* en 1967.

1. La década del setenta

Se concretan una serie de tratados internacionales entre los que cabe mencionar la Convención sobre humedales en 1971, al año siguiente la Convención sobre patrimonio mundial cultural y natural y ese mismo año se realiza en Estocolmo la Conferencia sobre medio ambiente humano, que es seguida por la Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres¹⁵. Desde entonces se reconoce la importancia de la participación y puede verse en la Resolución VII, 8 de la Convención Ramsar, que incluso para ese momento ya daba directrices para la participación de las poblaciones locales y de los pueblos indígenas. De hecho, en la Conferencia de las Partes 7 (COP 7) del

Convenio de Diversidad Biológica “a través de la participación activa de las OSC se dio un paso muy importante hacia una mayor incidencia en la participación de estos grupos en la Conferencia Intergubernamental”¹⁶. Eugenia Ponce de León y Germán Ignacio Andrade coinciden al señalar que la estrategia de la participación procura que todos ganen en el largo plazo, mucho más cuando las decisiones son complejas o controvertidas.

La década del setenta puede considerarse como el momento en que se hace una campaña fuerte para dar a conocer al mundo el tema ambiental. Los científicos advirtieron sobre el agotamiento de la capa de ozono, y las organizaciones de la sociedad civil difundieron ese conocimiento. Lo sacaron del laboratorio, del mundo académico y lo llevaron a los círculos sociales y políticos. Fue un bombardeo de información que le permitió informar sobre cegueras, quemaduras solares, daños oculares, cáncer de piel y envejecimiento prematuro, y que ellos eran causados por la exposición a los rayos ultravioleta, y que éstos llegaban directamente por el agotamiento de la capa de ozono. Inicialmente se podrían citar los informes del Club de Roma¹⁷, en donde científicos e investigadores de diferentes partes del mundo, analizan el panorama y presentan una serie de propuestas y sugerencias que apuntan a mejorar la calidad de vida (Club de Roma). Ahora en el siglo XXI, con frecuencia se identifica a

¹⁵ Más conocida por su sigla en inglés CITES.

¹⁶ Ampliar en: “Conferencia mundial de las ONG y las comunidades locales sobre humedales, Ramsar, 30 años después”, Valencia del 15 al 16 de noviembre de 2002, en: www.nodo50.org/preramsar/conferencia/justificación.html

¹⁷ Se reunió por primera vez en 1968, y fue legalizado en Suiza en 1970, y desde entonces divulga un informe sobre el deterioro ambiental. En 1972, publicaron *Los límites del crecimiento*.

Greenpeace (creada en 1971) como la organización que señala cuáles son los efectos que el cambio climático tiene sobre los seres humanos, en particular, y la naturaleza, en general. No obstante, se podría citar una lista larga de organizaciones que identifican claramente poblaciones objetivo, servicios y ámbitos (regionales o globales).

En Europa se fundaron algunos partidos verdes que una década más tarde llegaron a los parlamentos, como sucedió en Alemania. En Italia se organizaron movilizaciones ecologistas ante accidentes en plantas químicas como el de Seveso en 1976.

Sin duda, la preocupación ambiental logró un lugar en la agenda. En respuesta a las inquietudes sobre el cambio climático, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), antes de finalizar el decenio, convocó la conferencia que adoptó el Plan de Acción para la Capa de Ozono y estableció un Comité de Coordinación para guiar la futura acción internacional sobre el ozono¹⁸. En otras palabras, para las OSC no fue suficiente con poner el tema ambiental en la agenda internacional sino que continuaron ejerciendo influencia hasta lograr que la comunidad internacional tomara una decisión al respecto y formulara una decisión. Un poco más allá, presionó para que no quedara en letra muerta sino que mediante el Plan de Acción

se estableciera plenamente el protocolo por seguir y, de esta manera, se pasara a la ejecución de otras fases del ciclo de política pública antes mencionadas.

2. La década del ochenta

En ese escenario internacional se comenzó la negociación¹⁹ de un acuerdo para proteger la capa de ozono. Así, en 1985, luego de que las organizaciones de la sociedad civil ayudaron a identificar las sustancias que agotan la capa de ozono, en la Convención de Viena se hizo un llamado a la cooperación (entre estados, multinacionales y sociedad civil) para la vigilancia, la investigación y el intercambio de datos. Ya comenzaba a ganar terreno la noción de desarrollo sustentable y pronto apareció en el escenario internacional. La Comisión Brundtland dio cuenta de ello y por eso convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

En aras de establecer una agenda global para el cambio, al finalizar la década, se hicieron esfuerzos por vincular obligaciones para el uso de sustancias que agotan la capa de ozono. Se firmó el Protocolo de Montreal²⁰ y lo sorprendente es que hoy 189 partes los han asumido. No obstante, Newell (2000, 127) reconoce que es muy difícil identificar la presión

¹⁸ Se llevó a cabo en marzo de 1977 y asistieron, además de las partes, la academia, las organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema y los sectores industrial y agrícola.

¹⁹ El Consejo de Gobierno del PNUMA, en 1981, lideró la negociación.

²⁰ Fue firmado en 1987 y entró en vigor en 1989. Este protocolo fue diseñado para proteger la capa de ozono a través del control de la producción de sustancias que se creen responsables y causantes de enfermedades como el cáncer de piel.

de las organizaciones en las decisiones finales que toman los estados, pero lo que puede verse es que ellas han creado unas redes por las cuales circula información y se presiona, en los diferentes niveles y escenarios, con las experticias de cada una. Por ejemplo, la *World Wide Fund for Nature's* (WWF) se centra en los efectos negativos del cambio climático y *Greenpeace* hace énfasis en los efectos que el cambio climático tiene para los humanos. Si bien estas dos ONG logran circular información de manera oportuna y eficaz para poner los temas en la agenda, sus estrategias movilizan millones de personas en todo el mundo. La WWF va un poco más allá y trabaja en educación ambiental. Además, participa en eventos donde se circula información que ayudará a la toma de decisiones de política pública²¹. Lo concreto es que, como lo anota Latapí (2004), aún no existen modelos para mostrar impactos directos en las políticas públicas.

En el siglo XXI, lo que fueron aquellos logros siguen siendo retos para hablar de desarrollo sostenible en un mundo dinámico, como sucede con el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003 que publicó el Banco Mundial y que exige transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida. Todavía es un desafío la inclusividad, la combinación de conocimiento práctico, información y entendimiento de las bases. Se anota en el informe que se pueden promover mejores oportunidades, compartiendo el conocimiento práctico (*know-how*), la voz y la inclusión en la toma de decisiones y estableciendo asociaciones de

largo plazo entre el sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Allí se impone la transparencia, la responsabilidad, la transferencia de conocimiento y las soluciones que equilibren los intereses de todos (Banco Mundial, 2003).

Lo que se aprecia en esta década es que las OSC revelan situaciones que permiten establecer asuntos en la agenda ambiental, y logran una transformación en la toma de decisiones. Son llamadas para adelantar estudios e implementar planes y programas gubernamentales.

3. La década del noventa

Otro momento en el que cabe destacar la participación de las organizaciones de la sociedad civil es la Cumbre de la Tierra, que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992. Este hito, en parte por la conciencia ambiental que generó y en parte por la participación que cautivó, es un ejemplo que vale la pena reseñar. En Brasil se dieron cita 2.400 OSC y cerca de 17.000 individuos asistieron al foro paralelo que adelantaron las ONG (Falk, 2006,160). Esta participación sentó un precedente que hizo eco en las siguientes conferencias de la ONU. En la Declaración de Río se consignó el principio 10 que señala que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (Londoño, 2000, 342). Así, la sociedad civil logró construir su propia agenda. Puede decirse que, al mismo

²¹ Ampliar en http://www.wwf.es/wwf_adena/historia_y_logros/

tiempo, el movimiento ambientalista salió de la clandestinidad y se fortaleció.

De hecho, “los objetivos fundamentales de la Cumbre eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes” (ONU). En Río, los asistentes oficiales adoptaron tres grandes acuerdos²², uno de ellos el Programa 21 que recomienda “maneras de fortalecer el papel de los grupos principales -las mujeres, los sindicatos, los agricultores, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, la comunidad científica, las autoridades locales, el comercio, la industria y las organizaciones no gubernamentales- con miras al desarrollo sostenible” (ONU). Luego de la Cumbre de la Tierra, se creó la Comisión sobre Desarrollo Sostenible y en ella, además de representantes de estados, se acreditaron las organizaciones intergubernamentales y las no gubernamentales, en calidad de observadoras. En el capítulo 27 de la Agenda 21 se destaca que el papel de las ONG es de socias para el desarrollo sostenible, y se alienta la idea de que las ONG fomenten la cooperación y la comunicación.

En esa Cumbre se acordaron dos convenios, uno macro sobre cambio climático y el otro de diversidad biológica (CDB). Si bien el primero fue un poco laxo en la primera sesión, las OSC continuaron su labor informativa en las conferencias de las partes, hicieron *lobby* para la declaración de ministros²³ y se logró un instrumento legal para exigir, a los signatarios, una reducción significativa de emisiones de gases de efecto invernadero. Y de manera práctica se estableció un Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como instrumento financiero de suerte que los países contaran con recursos para emprender acciones puntuales. Las OSC sabían ya que para que los tratados internacionales realmente sean efectivos deben contar con cuerpos administrativos y mecanismos financieros y técnicos (Rodríguez, 2005, 159), y se dedicaron a presionar porque esos mecanismos fueran una realidad. Se dice que las OSC evidenciaron que faltaban “dientes” a la norma e influyeron para que se dispusieran las herramientas necesarias.

La tarea para las OSC no ha sido fácil, pues deben hacer *lobby* para que se tomen medidas que son difíciles aun para los propios grupos de interés. Por ejemplo, en términos de cambio climático los mismos industriales y los consumidores deben adoptar cambios en sus costumbres que, sin duda, les generan dificultades en una gama que va de lo económico a lo

²² El Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y las obligaciones de los estados, y una Declaración de principios relativos a los bosques, serie de directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

²³ La WWF-suiza tuvo acceso directo al grupo de trabajo que elaboró los borradores de la declaración ministerial de la segunda conferencia de cambio climático (Newell, 2000, 137).

cultural. Esta es la razón por la cual “las ONG están convencidas de que su influencia tendrá mayor éxito si tiene acogida de los medios de comunicación masiva” (Newell, 2000, 125). No obstante, hay momentos en que las OSC adelantan un trabajo activo que pocas veces queda registrado. Aun así, no cabe duda de que se logran los efectos esperados. Por ejemplo, en las reuniones preparatorias a la Convención Macro sobre Cambio Climático, si bien las organizaciones no tenían posibilidad de negociar, ellas jugaron un papel activo en la redacción de documentos y en la elaboración de presentaciones que se adelantaron en las diferentes reuniones donde ellas eran informales (Newell, 2000, 136).

En realidad, las organizaciones de la sociedad civil trabajan mancomunadamente en torno al problema, tal es el caso de la red *Climate Action Network* (CAN)²⁴, que es la más grande y la más conocida. Ellos se dedican a informar sobre las implicaciones del efecto invernadero, y presionan a los países industrializados para reducir las emisiones de gases que afectan la capa de ozono. A la sociedad en general, la inundan con información sobre las políticas al respecto y las decisiones que aún se requieren. Newell considera que las OSC “juegan un papel acortando el tiempo entre el reconocimiento del problema y la puesta del mismo en la agenda, por eso puede decirse que son hábiles creando temas y presionando

para ponerlos en las agendas institucionales” (2000, 129). Por ejemplo, en la primera Conferencia de las Partes de la Convención, llevada a cabo en Berlín, en 1995, *Greenpeace* hizo *lobby* para que la industria financiera estuviese representada. También ha hecho alianzas con compañías de energía limpia y asociaciones comerciales como *The European Association for the Conservation of Energy* y *The European Wind Energy Association* con quienes reclaman mayor atención al problema del cambio climático (Newell, 2000, 135).

El otro instrumento jurídico mencionado, que también fue resultado del trabajo adelantado por las OSC, es el Convenio sobre Diversidad Biológica²⁵. Allí también se destaca “la importancia de promover la cooperación internacional, entre estados, organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental, para la conservación de la diversidad biológica” (CDB). Son 190 partes²⁶ que han ratificado los derechos soberanos de los estados a sus recursos genéticos, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y urgen por una distribución de utilidades por acceso a los recursos. Es un logro de las OSC que jugaron un papel activo. “Los borradores del CDB fueron discutidos por la sociedad civil y circularon entre los diplomáticos y sus asesores, para luego ser acogidos y ratificados” (Marín, 2006, 277).

²⁴ La CAN inicialmente estuvo liderada por *Environmental Defense Fund* y *Greenpeace*. Hoy hacen parte cerca de 365 ONG ambientales.

²⁵ Fue adoptado el 22 de mayo de 1992, en Nairobi, firmado por más de 150 países en la Cumbre de la Tierra, pero entró en vigor en 1993.

²⁶ Ampliar información en <http://www.cbd.int/convention/parties/list.shtml> (Consultada el 6 de diciembre de 2007).

En Ecuador, por ejemplo, se creó un Grupo Nacional de Trabajo sobre biodiversidad y dentro de él un subgrupo de recursos genéticos y otro de comunidades indígenas y locales donde se discutieron borradores para ser presentados como posición del país en las reuniones preparativas del CDB. Luego se logró el artículo 8j que reconoce “el respeto, preservación y mantenimiento de los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica” (CDB). Colombia también contó, en su equipo negociador, con un grupo de representantes de organizaciones de la sociedad civil, mayoritariamente indígenas, que los pares de otros países andinos lograron el numeral j del artículo 8 que se convierte en una herramienta jurídica para hacer respetar los derechos de las comunidades.

En la década del noventa, las OSC tomaron parte activa en otro escenario internacional: la Comunidad Andina de Naciones (CAN)²⁷, donde se presionó para lograr un régimen común de acceso a los recursos genéticos. Fue así como se tomó la Decisión 391, que no sólo reconoce la contribución histórica de las comunidades indígenas, afroamericanas

y locales a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a la utilización sostenible de sus componentes así como a los beneficios que dicha contribución genera, sino también a la estrecha interdependencia de las comunidades con los recursos biológicos que deben fortalecerse en función de la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo económico y social de las mismas.

Cuando se trata del Acceso y Distribución de Beneficios (ABS)²⁸ los más adelantados son los países que integran la CAN, y no es gratuito, pues en sus territorios hay comunidades indígenas y ellas, desde organizaciones de la sociedad civil²⁹, han tomado parte activa en el desarrollo de regímenes comunes de protección del conocimiento tradicional. Lo que puede verse en los debates es que es un proceso que se construye desde la base y luego se revierte en normatividad internacional. En ocasiones, se fortalece el conocimiento de los indígenas y de las poblaciones locales y, al mismo tiempo, se toma como punto de partida para nuevas innovaciones (Tobin). Ahora, por mandato de la COP8 del CDB, se prepara un régimen internacional de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios³⁰ y desde ya se avizora desconfianza desde las OSC, pues es una negociación intergubernamental y si

²⁷ Nótese que aquí se refiere al organismo intergubernamental, que a su vez es escenario donde las OSC interactúan, pero que es diferente de la red CAN a la que se hizo referencia con anterioridad.

²⁸ Las siglas que son usadas internacionalmente, corresponden al inglés.

²⁹ Como pueblos indígenas son sujetos de derecho, a la luz del derecho internacional, pero han decidido actuar como organizaciones de la sociedad civil, en parte apoyados por otros de sus componentes como las ONG y, en parte, porque aquel reconocimiento, en la práctica, tiende a ser letra muerta.

³⁰ Se comisionó a Timothy Hodges, por el mundo desarrollado, y a Fernando Casas, por el mundo en desarrollo, como presidentes de la negociación del nuevo instrumento que posibilitará el comercio justo y equitativo de la biodiversidad y éste será presentado en el 2010 a la comunidad internacional.

bien hay apertura en algunas plenarios, las propuestas de las ONG o de los indígenas deben ser adaptadas por los estados para que tomen curso o sean desechadas si no encuentran respaldo (Gómez y Marín, 2007, 38-42).

De esta manera, se evidencia que las OSC, se convierten en el espacio donde se entra a negociar con los grupos de poder político y económico. Además, como lo anota Martha I. Gómez, “la deliberación en el tema ambiental ofrece la esperanza de lograr una nueva ética ambiental con un estatuto de responsabilidad extrahumano que sustente o conserve la vida en el planeta en su ser o estado” (Gómez, 2008, 176).

Para finalizar la década, no puede dejarse de lado un recurso clave en el medio ambiente: el agua. De un lado, está la Organización Mundial de Comercio que, en 1996, promovió un foro³¹ con el fin de privatizar este recurso. Del otro lado, están las OSC que muy hábilmente plantearon el Foro Alternativo del Agua, donde tornaron la discusión en un derecho o una necesidad. La discusión que se inició en Florencia, Italia, ha contado con el apoyo de varias organizaciones como *Pipal Tree*, Oxfam, Fundación Francia Libertad, entre otras que ya trabajan por lograr una Convención sobre el Agua. El fundamento teórico que retoman las OSC es el planteado por la

ecologista suiza Rosmarie Bär, quien reclama sea éste un derecho. Más adelante se verá que en el caso colombiano, Ecofondo trabaja en el mismo sentido.

Se ha visto que las OSC han planteado alternativas y han logrado influir en la toma de decisiones, pero también han adoptado posturas críticas que abren debates que a primera vista parecen no tener salidas como en el caso del agua.

4. El nuevo siglo y el giro del activismo

En los primeros años de siglo XXI no dejan de ser representativas las 2.045 personas que en nombre de organizaciones de la sociedad civil participaron en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, mientras que sólo asistieron 35 jefes de Estado. Y el gran hito lo marca el Foro Social Mundial³² (2001) que organizó una serie de eventos alternativos al Foro Económico de Davos³³. De inmediato, los medios de comunicación empezaron a dar cuenta de lo que allí estaba pasando y la mirada mundial se volcó a las discusiones que se planteaban desde la sociedad civil, así se visibilizaron en la arena política internacional, pues el mismo número de participantes así lo ameritaba. Por ejemplo, a la reunión de Porto Alegre llegaron 12.000 asistentes, en el 2002

³¹ El Foro Mundial del Agua contó con el apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

³² El primero fue organizado por la Asociación Internacional para la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda al Ciudadano (ATTAC) y el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT). Se llevó a cabo en Porto Alegre, Brasil.

³³ Se reúne desde 1970, y desde entonces ha desempeñado un papel dominante en la identificación de nuevas tendencias en temas como la economía, la política, áreas sociales y culturales, así como en formar estrategias y las acciones para que las corporaciones y los países integren estos cambios y optimicen sus potenciales.

fueron 12.000 los delegados oficiales, a más de los representantes de las OSC y, para el 2004, en Mumbai, la cifra subió a 75.000 personas. Han desarrollado todo un protocolo de trabajo que pasa por los Comités de Movilización Internacional, que son los que organizan los foros de país y los regionales, existe una agenda de movilización coordinada con los eventos que se han programado y las coyunturas temáticas de cada región y país, en fin hoy es prácticamente un escenario obligado para trabajar temáticas como la ambiental. “Una de las particularidades de este nuevo escenario es que los temas son discutidos de manera abierta y pluralista” (Marín, 2006, 286).

Es importante mencionar la presión que por más de 20 años ejercieron varias OSC para hacer que varios estados firmaran y ratificaran el Protocolo de Kioto. Aun así se dieron jugadas como el *quid pro quo*³⁴ entre Rusia³⁵ y la Unión Europea, y se continúa presionando a contaminadores como Estados Unidos³⁶ y China para que suscriban el Tratado. Cuando se escribía este ensayo, en Bonn (Alemania) eran sometidos a examen los textos de negociación que pueden servir como base para un acuerdo internacional ambicioso y eficaz sobre el cambio climático, que se confirmará en Copenhague, en diciembre de 2009. Las decisio-

nes que allí se aprueben seguirán a la primera fase del Protocolo de Kyoto, que vence a finales de 2012³⁷. Cabe anotar que tanto en Bonn como en Copenhague participan delegados gubernamentales, representantes de los negocios y la industria, organizaciones ambientales e instituciones de investigación, los dos últimos como representantes de las OSC.

Organizaciones de la sociedad civil como la WWF, *Greenpeace* y Amigos de la Tierra invierten en el tema del calentamiento global. Por ejemplo, la WWF destina cerca de US\$391 millones y *Greenpeace* Internacional anualmente maneja US\$30 millones (Newell, 2002, 99). Más allá de estas organizaciones, están las redes como *Climate Action Network* que les permiten ser efectivas para socializar las opciones de las mismas ONG y trabajan como una sola voz en las negociaciones (Newell, 2006, 97). Sin duda alguna, el Protocolo de Kioto vino a dar fuerza vinculante para cumplir con el objetivo de reducir las emisiones de los seis gases³⁸ que con anterioridad habían sido identificados por las organizaciones científicas (también de la sociedad civil), como agotadores de la capa de ozono. Estos gases son los que hoy en día se reconocen como los gases de efecto invernadero (GEI).

³⁴ Expresión latina que se refiere a un intercambio de favores. Textualmente, algo por algo. En este caso los rusos ratificaron el protocolo y la Unión se comprometió a apoyarlos para su entrada a la Organización Mundial del Comercio. Además, pagarán buena parte de la reconversión industrial de Rusia.

³⁵ Rusia ratificó en 2004 y el Protocolo entró en vigor en febrero del 2005.

³⁶ Inicialmente firmó, pero no lo ratificó.

³⁷ Véase http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/20090106_opening_pr_sbs_2009_spa.pdf

³⁸ Dióxido de carbono, gas metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

Este Protocolo ha establecido que las organizaciones de la sociedad civil pueden estar representadas en las sesiones de las partes a menos que se opongan un tercio de las partes, y estarán en calidad de observadoras³⁹. Este estatus es un logro que obtuvieron las OSC para las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, y que se ha extendido en otros escenarios. Además, implica un paso más en el reconocimiento de este nuevo actor que antes sólo lograba obtener el estatus consultivo. Algo que resulta bien interesante es que en la COP se puede solicitar la cooperación de las ONG cuando se estime pertinente. Luego, las OSC tienen acceso para estar informadas de lo que pasa y, además, pueden interactuar cuando la COP lo considere pertinente. Newell (2006, 150) establece otro punto de influencia y es el grupo de trabajo *ad hoc* sobre calentamiento global y energía, que es asesor técnico y científico del Grupo Ambiental Global (GEF)⁴⁰.

De todas maneras, no se puede hablar de una actitud unificada de las OSC. Su influencia puede estar circunscrita como *insider* ó *outsider*. Es decir, si la organización ha decidido trabajar para superar el problema de los GEI será *insider*. Si, por el contrario, son críticos a los proyectos que se adelanten será *outsider*. En este sentido, se tiene como *outsider* a la red CAN en tanto que continuamente produce sus propios informes de supervisión de políticas de país y hay quienes como Rusia, los rechazan de manera categórica. En otros casos se adelantan campañas como StopEsso que buscaba un boicot contra la compañía petrolera que

ha adelantado un fuerte trabajo de oposición al Protocolo. Por el contrario, *insiders* son las organizaciones que han establecido alianzas con el Banco Mundial para trabajar de manera concertada. En el Reino Unido, Amigos de la Tierra es una ONG que promociona alternativas a las políticas de reducción de tráfico, eficiencia energética, conservación de energía, que son esenciales para lograr el compromiso como parte de la Unión Europa (Newell, 2000, 151).

Lo cierto es que, como lo reconoce un exministro de Medio Ambiente colombiano, Manuel Rodríguez Becerra, las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en protagonistas “con creciente influencia en el escenario de las relaciones internacionales ambientales. En particular, las organizaciones no gubernamentales ambientales de los países desarrollados han adquirido un especial protagonismo, en contraste con las de los países en desarrollo, cuya participación e influencia es relativamente menor. Entre ellas sobresalen las ONG de carácter más contestatario como *Green Peace* y *Friends of the Earth* que, por medio de diversas estrategias, ejercen una fuerte presión sobre los gobiernos y las empresas transnacionales” (Rodríguez, 2005, 153).

Un asunto que no se puede dejar de lado, refiriéndonos a recursos naturales, es el referente a lo económico. Paralelamente, al entrar el tema ambiental en la agenda, se disponen herramientas para el manejo del deterioro ambiental; entonces se direccionan recursos que han sufrido altibajos. Rodríguez Becerra

³⁹ Numeral 8 del artículo 13 de Protocolo de Kyoto.

⁴⁰ La sigla del inglés por *Global Environmental Facility*.

lo expresa refiriéndose a la disminución de la asistencia para el desarrollo (AOD). “En Río, los países desarrollados reafirmaron sus compromisos para alcanzar la meta de las Naciones Unidas de 0,7% del PNB para la AOD, que en el momento de la realización de la Cumbre de la Tierra representaba el 0,35%. Doce años después ésta ha disminuido al 0,11%” (Rodríguez, 2005, 162).

Veamos el monto de recursos que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, manejaba para el tema ambiental entre 1991 y 1999, en América Latina y El Caribe. “En 1991 el BID y el Fondo Multilateral de Inversiones aprobaron 12 préstamos destinados a programas ambientales y de recursos naturales por un total de 814 millones de dólares, frente a 796 millones del año anterior. El Banco aprobó, además, 50 operaciones de cooperación técnica en 1996 por un total de 27 millones de dólares, con un incremento del 70% sobre los valores de 1995, hecho que refleja el creciente énfasis del BID en la formulación de políticas, manejo y en el diseño de los marcos institucionales y legales” (BID).

En realidad, las cifras iniciales pueden mostrar un incremento, pero los montos decrecieron con el tiempo, como se desprende del descenso en la AOD y aún hoy se presenta un desfase en la inversión para los temas ambientales. Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano, IDH, 2007-2008, titulado *Luchando contra el cambio climático: Solidaridad humana en un mundo dividido*, subraya las amplias diferencias en la financiación para la adaptación, y advierte que “el mundo

avanza hacia esa segregación con los países ricos invirtiendo con fuerza en infraestructuras climáticas y los más pobres abandonados a su suerte con sus propios recursos” (PNUMA). De hecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, solicita un incremento gradual de la financiación para la adaptación de las naciones más pobres a los cambios climáticos, y subraya la necesidad de un compromiso financiero anual de 86 mil millones de dólares para 2015. Como dato de contraste, en el IDH 2007-2008 se anota que el gasto actual de los mecanismos multilaterales de financiación sumó menos de 26 mil millones de dólares en los últimos dos años, menos de lo que Gran Bretaña gasta en una semana en protección alimentaria (PNUMA). Éstos son datos que dan la entrada al siglo XXI, pero que también alertan sobre los retos que tiene la sociedad.

Queda claro que hoy las OSC logran ejercer influencia en los escenarios internacionales de decisión de política ambiental. Ahora bien, no se puede negar que en ocasiones se ven limitadas por la poca disponibilidad de recursos y ello posibilita la cooptación a la cual se ven abocadas para sobrevivir. Sin embargo, para contar con más libertad muchas organizaciones como *Greenpeace*⁴¹ han decidido estudiar muy bien a sus donantes y conservan el derecho de aceptarlas o no. Lo cierto es que ponen temas en la agenda, presentan alternativas sobre la base de investigaciones y análisis prospectivos, y en muchos casos trabajan en implementación y seguimiento de las políticas. No obstante, para lograr evidencias más

⁴¹ Está establecida en casi todo el mundo y recibe donaciones individuales de cerca de tres millones de donantes.

contendientes se requiere de análisis empíricos desde este actor social y político. Un buen punto de partida podrían ser las cumbres que se adelantan en el ámbito internacional. Por ejemplo, la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, donde la temática ambiental también ha sido eje para la discusión.

II. LA PARTICIPACIÓN EN LO AMBIENTAL: EL CASO COLOMBIANO

En Colombia el movimiento estudiantil estuvo muy unido al movimiento ambientalista. Y no era para menos, uno precedió al otro. Justamente la fuerza de aquéllos fue la que posibilitó que en la Universidad del Tolima se creara un grupo ecológico, que en la Universidad Nacional Sede Palmira, se abriera una cátedra ecológica (a cargo de Hernando Patiño) en la Facultad de Agronomía, y la presión de los estudiantes de la Universidad del Valle posibilitó unas jornadas ambientales en Cali. Éstos son sólo los antecedentes del ícono del movimiento ambiental que casi nadie recuerda, pero que hoy muchos turistas disfrutan: el Parque Nacional Natural Tayrona.

1. Los años setenta

En jurisdicción del municipio de Santa Marta (Magdalena) se encuentra un ecosistema con gran variedad de especies en múltiples climas. Es el Parque Nacional Tayrona, una reserva que no sólo fue sede de uno de los pueblos prehispánicos más interesantes de Colombia, sino que ha sido símbolo de la defensa del medio ambiente en la década del setenta.

En 1974, cuando el gobierno de entonces pretendía adelantar un complejo hotelero en el Tayrona, se llevó a cabo una protesta nacional para vetar el proyecto y las OSC presionaron para que fuera declarado Parque Nacional Natural. Y lo lograron, así que hoy es parte del patrimonio de todos los colombianos. El activismo de entonces también sirvió para que se expidiera el Decreto 2811 de 1974, más conocido como el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, en su momento uno de los más avanzados en Suramérica. En la norma se consagraba la participación de las OSC y, de alguna manera, fue el primer paso para desarrollos legislativos que se dieron más adelante como la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994).

Estas primeras decisiones locales y la presión internacional sobre el tema ambiental marcaron un derrotero para la política ambiental colombiana, pues como dice Valencia “una gestión ambiental producida, generada y evaluada por la comunidad, garantizará la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas, de las localidades, porque se identificarán y propondrán las prioridades de gestión para iniciar las acciones urgentes sobre éstos, se generarán procesos de identidad cultural frente al entorno inmediato y se fortalecerán los grupos y organizaciones comunitarias existentes en el área de los ecosistemas” (2001).

Es que en realidad, la participación es crucial en los procesos de decisión, que son como una cadena en la que un eslabón lleva al otro. Por ejemplo, en Colombia el CDB se aprobó mediante la Ley 165 de 1994 y esto dio lugar a que el Sistema Nacional Ambiental (SINA)

influyera abiertamente en la formulación de la Política Nacional de Biodiversidad. No obstante, la nueva política ambiental, tiene menor influencia de los movimientos ambientalistas y se destaca el poder de los empresarios y de los políticos. El parque declarado Reserva Biosfera de la Unesco fue entregado para su explotación a una empresa turística. También ha sido eje de conflicto porque en algunas zonas de su extensión se han sembrado cultivos ilícitos, por lo que el gobierno colombiano tomó la decisión de fumigarlo con glifosato. Así, la Asociación Médica Americana y la Asociación Interamericana en Defensa del Medio Ambiente, y del nivel nacional como la Asociación Censat Agua Viva, Cerec, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, entre otros, se dieron a la tarea de impedir las aspersiones aéreas⁴². Más allá lo que se evidencia son intereses económicos de multinacionales como Monsanto que tiene la patente del glifosato y adelanta investigaciones para introducir el hongo *Fusarium oxisporum* como alternativa de erradicación de cultivos ilícitos.

2. Los años ochenta

La década del ochenta estuvo marcada por una serie de paros nacionales y lo que se puede leer tras ellos es que campesinos e indígenas le exigían al gobierno nacional servicios públicos y tierra. De hecho, dos cosas estrechamente relacionadas con las condiciones ambientales.

Dentro de los logros de las OSC para la fecha, pueden anotarse la creación de los Consejos Verdes y de los Cabildos Verdes.

Otra causa que hicieron suya las organizaciones de la sociedad civil fue la recuperación del Parque Isla de Salamanca, que estuvo al borde de su extinción por acción de una decisión de infraestructura vial. Cuando todos consideraban más importante la carretera que unía a Barranquilla con Santa Marta, las organizaciones locales unieron esfuerzos y comenzaron una campaña que logró eco en los medios de comunicación masiva y así lograron que el Estado revisara las obras y buscará la protección de la Ciénaga Grande de Santa Marta y del estuario del río Magdalena. Más que eso, en 1998 fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar⁴³. No obstante, hoy se construye allí un puerto multipropósito promovido por la multinacional suiza Glencore y nueve empresas colombianas explotadoras de carbón. Las protestas de las OSC apenas lograron algunas líneas en los medios de comunicación y entonces el ministro de transporte salió a decir que “a partir de 1 de julio de 2010 los puertos de carbón de Colombia estarán obligados al cargue directo del mineral y estará prohibida la utilización de métodos que afecten al medio ambiente y perjudiquen el turismo”⁴⁴, y así se opacó la denuncia de las organizaciones ambientalistas.

⁴² Ampliar en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=80572

⁴³ Convención de Ramsar sobre Humedales. Ampliar información en: <http://www.ramsar.org/indexsp.htm>

⁴⁴ Véase <http://www.colombia.com/actualidad/autonoticias/economia/2009/01/16/DetalleNoticia34723.asp>

3. Los años noventa

Así, con estos antecedentes, se construyó la agenda ambiental en el país, y para los años noventa entró en la Asamblea Nacional Constituyente. Fue tan contundente que en la nueva Constitución Política del país se sentaron las bases para desarrollar verdaderas políticas ambientales. Para la época, Colombia entró de lleno en la internacionalización y pronto empezaron a circular los recursos de cooperación. Fue muy importante la cooperación descentralizada que se recibió para tratar de conservar la variedad de ecosistemas al ser uno de los 17 países megadiversos⁴⁵. Entonces, la cooperación internacional era más laxa y prácticamente las agencias financiadoras recibían proyectos que tuvieran un interés ambiental y, casi de inmediato, los financiaban. Poco a poco se fue armonizando la ayuda y los donantes pasaron a fijar criterios para financiar proyectos. De allí la discusión de la Iniciativa para las Américas, el Fondo para la Acción Ambiental que luego pasó a ser el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, y el Proyecto GEF⁴⁶, que con recursos del Banco Mundial ya exigía el compromiso de agenda según las partes. A la par, se desarrolló el programa 'Canje de deuda por naturaleza', donde las OSC comenzaron a jugar un papel pivotal, en la administración de los recursos.

Una de las primeras políticas y quizá la más importante fue la Ley 99 de 1993, como marco legal, financiero e institucional para el manejo efectivo del medio ambiente. Angela Sánchez (2002, 97) reconoce que las OSC fueron artífices de la reforma ambiental que condujo a la creación del Sistema Nacional Ambiental, que busca implementar estrategias como la formulación de políticas públicas ambientales nacionales y la administración de los recursos de forma descentralizada. De la misma manera, promueve mecanismos de participación popular en la coadministración y el control social. No debe olvidarse que para la fecha se abrió un espacio para trabajar con los recursos de cooperación que podían llegar en el marco del programa 'Canje de deuda por naturaleza'. En este marco, "entre 1993 y 2003, Ecofondo⁴⁷ administró y operó un mecanismo de cofinanciación de proyectos denominado Cuenta Especial ODA-Canadá; a través del cual fueron apoyados 172 proyectos, por un valor superior a los 23 mil millones de pesos, de los cuales 16 mil millones fueron aportados por la cooperación canadiense y el resto por las organizaciones ejecutoras como recursos de contrapartida" (Uribe, 2005, 5).

Así Tobasura clasifica a las ONG ambientalistas por sus intereses según sean sin ánimo de lucro, sinónimo de lucro, y menciona cómo luego de la creación de Ecofondo, en

⁴⁵ En la Declaración de Cancún, se establece el "Grupo de países Megadiversos Afines", como mecanismo de consulta y cooperación. Ampliar información en <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc80.htm>

⁴⁶ GEF son las siglas en inglés del Global Environmental Facility que fue creado en 1991 para ayudar a mitigar impactos del cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la degradación de la tierra, entre otros.

⁴⁷ La Corporación Ecofondo es una organización de carácter ambiental, fundada en 1993 y conformada por organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base, institutos de investigación, centros universitarios para promover los procesos de gestión ambiental participativa en las regiones colombianas.

1993, “proliferaron grupos y organizaciones sin ninguna tradición en el trabajo ambiental con el ánimo de captar recursos. Hoy cerca de 500 organizaciones están afiliadas a Ecofondo y están compitiendo por recursos financieros para el activismo ambiental” (Tobasura, 2001). No obstante, es importante anotar que Ecofondo ya no administra esa cuenta. Actualmente desarrolla un proyecto con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, ACDI, conocido como Proyecto Nacional Ecofondo-ACDI⁴⁸.

Otro de los aciertos de la Ley 99 de 1993 es la prioridad que se le confiere a la protección de la biodiversidad, y en ese marco se abre la posibilidad para que el Estado facilite el establecimiento de Reservas Naturales de la Sociedad Civil⁴⁹ (RNSC), que es una de las categorías en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que hay en Colombia. De esta manera, se busca cumplir con la función ecológica de velar por la conservación del ambiente. Las OSC, desde 1991, han constituido la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Resnatur, con el propósito de contribuir al conocimiento, consolidación y posicionamiento de las iniciativas de conservación. Desde allí han logrado que se desarrollen unos mecanismos jurídicos que incentivan la inversión en el mejoramiento del medio ambiente.

El Decreto 3172 de 2003, por ejemplo, posibilita una deducción del impuesto de renta, por adquisición de predios destinados a la constitución de RNSC. Otro incentivo es el Decreto 2755 de 2003, que posibilita una exención de impuesto de renta por 20 años a partir del primero de enero del 2003, para los servicios de ecoturismo en áreas de atractivo natural especial, incluyendo expresamente las reservas privadas registradas. Resnatur no está sola en esta tarea. Se ha creado el Grupo Colombiano Interinstitucional de Herramientas de Conservación Privada para posicionar la conservación y cooperar con las metas de conservación de la biodiversidad, para ello se han desarrollado una serie de seminarios. El primero, se realizó en 2002, y contó con el apoyo de la Universidad Externado de Colombia.

Antes de pasar al nuevo siglo, es preciso recordar que fue en la década del noventa cuando Colombia firmó y ratificó el Protocolo de Kioto. Un compromiso internacional que se adquirió por la presión de varios de los componentes de la sociedad civil colombiana. Podría decirse que las ONG ambientales adelantaron el *lobby* para que se firmara, pero fueron los gremios los más interesados en los tres mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto⁵⁰. La Fundación Olof Palme, la Asociación de Corporaciones Autónomas, el Centro de Investigaciones sobre Café, Conservación

⁴⁸ Se puede ampliar información en la página oficial de Ecofondo www.ecofondo.org

⁴⁹ En el artículo 109 de la Ley puede leerse: “Denominase reserva natural de la sociedad civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades se establecerán de acuerdo a la reglamentación, con participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental...”

⁵⁰ Son tres: 1. Permiso de emisiones, 2. Proyecto de implementación conjunta y 3. Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Internacional, la Fundación CIPAV, Fedepalma, el Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible, la Fundación Natura, entre otros actores públicos y privados, se reunieron en cuatro oportunidades, durante el 2002, para enriquecer el documento de aprobación nacional del Mecanismo de Desarrollo Limpio, MDL⁵¹.

A pesar de que la década del noventa marcaba el final de un siglo, puede ser considerada como el período que posibilitó grandes cambios. Por ejemplo, los pueblos indígenas, siendo sujetos de derecho internacional, en los temas ambientales decidieron actuar a través de organizaciones de la sociedad civil y en red, con otros pares, lograron participar en la ONU y la Comunidad Andina de Naciones. Al interior del país, presionaron para que los indígenas fueran consultados en los casos en que sus pueblos tuvieron directa incidencia; luego el Ministerio del Interior debió crear un Programa Especial de Atención para los Indígenas y abrir la Mesa de Concertación con los Pueblos Indígenas⁵². Adicionalmente, se requirió de las altas consultivas para los afroamericanos y las minorías. Por ello, cuando Colombia negociaba el CDB, contaba con una delegación en la que también había representación indígena. Estas comunidades también han estado presentes, al lado de los representantes oficiales,

en las negociaciones de decisiones de la CAN. Justamente, uno de los desafíos para la sociedad civil colombiana está en la negociación del régimen internacional de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, ADB, que se avecina en el marco del Convenio de Diversidad Biológica. Ya lo reconoce Fernando Casas, copresidente del proceso de elaboración y negociación del ADB, cuando anota que en la dimensión nacional no sólo las autoridades competentes deben trabajar sino que las comunidades indígenas y locales, los grupos de interés y las ONG deben estar presentes en el proceso de preparación de la negociación y por su puesto más adelante también (Gómez, et ál., 2007, 41).

La proximidad del cambio de siglo exigió a las OSC estar en varios frentes. De un lado se trabajaba para que, en el marco de la globalización y dada la importancia que en el mundo se le estaba dando a la sociedad civil, la administración pública procurara “la participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación del ciclo de la política pública”⁵³. Y del otro lado, para que en el marco de las negociaciones que el país adelantaría entre el 2002 y el 2005⁵⁴, que se contara con la participación de la sociedad civil para la toma de decisiones de esta naturaleza. En efecto, se creó un Equipo para las Negocia-

⁵¹ Según el artículo 12 del Protocolo de Kioto, el propósito del MDL es ayudar a las partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las partes incluidas en el Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídas en virtud del artículo 3.

⁵² El Decreto 1396 de 1996.

⁵³ Artículo 32 de la Ley 489 de 1998.

⁵⁴ Léase Comunidad Andina de Naciones, Área de Libre Comercio de las Américas y las que provienen del mandato de la Conferencia Ministerial de Doha.

ciones Comerciales de Colombia y un Consejo Asesor Empresarial⁵⁵.

Lo que se desprende de las actuaciones de la sociedad civil colombiana, en esta década, es la participación real para la puesta en agenda y el lobby que desarrollan al momento de formular políticas ambientales. Se destaca la inclusión de grupos tradicionalmente rezagados como los pueblos indígenas. Sin duda, había una presión internacional que tuvo efectos en lo local, y ello repercutió para beneficio general de la nación colombiana. De manera general, ya está comprobado que las actuaciones locales repercuten en las variaciones del cambio climático a nivel global.

4. La nueva centuria

A pesar del arduo trabajo de las OSC, en la nueva centuria las cosas empezaron a retroceder. Primero fue el Plan Colombia, que prácticamente echaba al traste el trabajo de conservación y recuperación ambiental que se venía adelantando con la ayuda de la cooperación internacional. Sólo a modo de ejemplo, la política de fumigación con alto riesgo para los Parques Nacionales Naturales⁵⁶ prendió las alertas de las ONG. De inmediato se adelantó una campaña “con pronunciamientos públicos, artículos científicos, editoriales de prensa, y debates en el Congreso de la República” (Mejía, Sandra et ál., 2005). Varios congresistas escucharon a las OSC y propusieron como

alternativa la erradicación manual. La misma propuesta que se escuchó de Holanda, quien anunció que de continuar con las aspersiones aéreas suspendería la cooperación que hasta entonces le brindaba al país.

Luego, las políticas poco coordinadas del Ministerio de Agricultura ignoraron las voces de las ONG ambientalistas, que alertaban sobre los impactos de decisiones como la Resolución 1035 de 2002 que permitió la importación del algodón BT⁵⁷, aun en contra de los algodoneros colombianos. Hay quienes consideraron que esta decisión fue, prácticamente, una orden para plantar cerca de siete mil hectáreas de este algodón en el territorio colombiano. Ahora bien, como para la fecha no había legislación interna aprobatoria del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, pues resultaba imposible exigir una licencia ambiental. No sólo se alentó el cultivo de transgénicos sino que se permitió la importación masiva de maíz y soya genéticamente modificados, con el argumento de que no existía una ley nacional de bioseguridad (Vélez, 2005, 42). De esta manera, se ignoran las preocupaciones planteadas por ambientalistas y campesinos, y se evitó informar al resto de la población para mitigar debates públicos. Con ello se denota que si bien hay activismo y el gobierno lo presenta como un sinónimo de democracia, en realidad, en ocasiones, la capacidad de las OSC para influir en los temas

⁵⁵ Decreto 246 de 2002.

⁵⁶ La Resolución 0013 de 2003 autorizaba fumigar cualquier parte del territorio nacional que tuvieron cultivos ilícitos, incluidos los Parques Nacionales Naturales.

⁵⁷ Algodón transgénico o genéticamente modificado.

ambientales es bastante limitada. Ellas simplemente asumen un papel de denuncia, dejando en manos de los ciudadanos el poder que pueden ejercer más tarde con la censura que otorga el voto en las siguientes elecciones.

Y uno de los grandes dolores de cabeza para las OSC han sido las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, entre otros, donde no es que ellas se hayan descuidado sino que el gobierno nacional ha hecho oídos sordos a los documentos de trabajo que circulan en las diferentes redes como Recalca, desde donde están pendientes de las negociaciones y las implicaciones que para la población colombiana tiene cada uno de los acuerdos a los que allí se ha llegado. Por ejemplo, cuando se creó el Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia⁵⁸, se desconoció a importantes componentes de la sociedad civil como los sindicatos y las ONG. No se hizo la consulta previa con los pueblos indígenas. Y lo más grave, en términos de participación, fue que los procesos de información como los que se dieron en la Plaza de los Artesanos, fueron catalogados como procesos participativos, cuando no todas las OSC tenían acceso. En realidad, tal como lo anota José Manuel Álvarez, “la discusión pública informada ha sido limitada en todo el proceso. En los debates en el Congreso con los minis-

tros no se tocaron los asuntos de negociación con rigor sino tan sólo se generalizó, callando sobre los efectos reales de los compromisos del tratado. La academia no cumplió cabalmente con su función de estudio profundo y crítica” (2007, 72).

Aun así debe anotarse que en la Universidad Externado de Colombia se publicó un libro⁵⁹ y se adelantaron una serie de talleres que vincularon los derechos de propiedad intelectual, los asuntos ambientales y los pueblos indígenas. Sin embargo, las recomendaciones poco han sido tenidas en cuenta. A junio de 2009 puede decirse que el país ha estado en una maratón de TLC, pero están pendientes de ratificación. El de Estados Unidos que, como dice el senador Jorge Robledo, es la plantilla para todos los demás⁶⁰, está en estudio de constitucionalidad. Aprovechando la oportunidad que concede la normatividad colombiana, la docente Martha Isabel Gómez presentó un documento de intervención ciudadana ante la Procuraduría General de la Nación. Al terminar este ensayo, los presidentes de Colombia y Estados Unidos volvían sobre el tema en reunión en la Casa Blanca, donde las contrapartes de organizaciones sociales les piden a los mandatarios cumplir con la no vulneración de los derechos humanos de los colombianos. Por ahora y desde su firma en el 2006, sigue en *stand-by*.

⁵⁸ Del equipo asesor son parte: Consejo Asesor Empresarial (20 empresarios representantes de los sectores productivos), los representantes del sector público, sector privado y la academia.

⁵⁹ Universidad Externado de Colombia, 2005. *Tratado de libre comercio Colombia-Estados Unidos. Aproximación académica*, Bogotá.

⁶⁰ En Conferencia sobre el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea dictado en la Universidad Nacional de Colombia el 17 de junio de 2009.

Algunas alarmas han hecho sonar las ONG cuando se enteraron de los basureros tóxicos que se pensaban adelantar en Nobsa (Boyacá) y de inmediato se procedió a realizar una movilización para rechazar las operaciones de transporte de residuos agrotóxicos almacenados en territorio colombiano. Finalmente, la presión hizo que la multinacional reempacara los residuos y los enviara a Europa para incinerarlos.

Dos procesos que han mantenido a las ONG ambientalistas en alerta roja son la Ley del Agua y la Ley Forestal. Ambos son ejemplos de “una visión del ambiente como un conjunto de recursos naturales y no como un sistema complejo” (Carrizosa, 2006). En el primer caso, el Foro Nacional Ambiental⁶¹ adelantó un foro donde intervinieron con ponencias expertos nacionales e internacionales, quienes coincidieron en las críticas a las concesiones para el uso del agua porque crean un mercado del agua en el territorio. La acción de las ONG hizo hundir la ley, y paralelamente cerca de 60 OSC entraron a promocionar un referendo contra la privatización del agua, quieren incluirla en la Constitución Política de Colombia como derecho humano. El referendo lo lideró Ecofondo, que conformó un comité promotor para buscar las cerca de 150 mil firmas (5 por mil del censo electoral) e inscribir la iniciativa, acorde con lo planteado en la Ley 134 de 1994.

La retroalimentación fue sorprendente porque más de 1.5 millones de personas firmaron y así se consolidó la consulta, mediante referendo, a la reforma constitucional.

Para el segundo caso, se dio una movilización de los grupos ambientalistas, que desde el Foro Nacional Ambiental elaboraron una serie de documentos técnicos⁶² para analizar las implicaciones de las propuestas gubernamentales y a través de los medios de comunicación alertaron sobre los impactos negativos. También la academia se vinculó con foros públicos como el adelantado el 10 de marzo del 2005, donde se evidenció la violación de los derechos de propiedad de los territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas, que son propietarias de cerca del 60% de los bosques en Colombia (Grupo Semillas, 2005, 2). Luego de las dos vueltas reglamentarias en Cámara y Senado, y aprobada la nueva ley, en plenaria, la sociedad civil colombiana logró el apoyo del periódico de mayor circulación a nivel nacional, *El Tiempo*, que editorializó al respecto. Al día siguiente, el presidente se comprometió a no sancionar la Ley. Aún así, la Ley General Forestal fue sancionada tal como salió el 20 de abril del 2006 del Congreso de la República. Para el Grupo Semillas “fue vergonzoso el trámite que surtió este proyecto en el Congreso de la República, ya que se aprobó sin ninguna discusión seria en las comisiones

⁶¹ Es una alianza de organizaciones entre las que se encuentran Fescol, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Fundación Natura, Topembos Internacional, Ecofondo, entre otras.

⁶² *Policy Paper*, No. 1, “Algunos comentarios al proyecto de Ley General Forestal”; No. 3. La “Ley Forestal y su relación con los acuerdos internacionales”; No. 4, “¿Avance o retroceso respecto de la legislación ambiental y de los pueblos indígenas y comunidades afro-americanas?”; No. 9, “Los bosques naturales en el proyecto de Ley Forestal”; No. 10, “Asuntos esenciales para comunicar al señor presidente en relación con la Ley Forestal”. Los documentos técnicos circularon entre el año 2005 y el 2006.

V de Senado y Cámara. En esta última se le hicieron antes de su aprobación, unas ligeras modificaciones, que no recogieron las críticas y las sugerencias de fondo que fueron insistentemente planteadas por diferentes sectores de la sociedad” (2005, 2).

Algo que llama la atención es la manera como se limita la participación de la sociedad civil. Por ejemplo, mediante el Decreto 330 de 2007 se modificaron las Audiencias Públicas Ambientales, como espacio de información. No de discusión de los proyectos futuros o en curso. Esta decisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial parece ir en contravía de los desarrollos de la participación política logrados desde comienzos de la década del 90. Aún así, las organizaciones de la sociedad civil han encontrado maneras para no marginarse de los grandes procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, en el 2003, cuando el gobierno nacional convocó la reunión preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional, con el fin de discutir los lineamientos para construir una estrategia de cooperación internacional para el país, la comunidad internacional demandó del gobierno nacional generar espacios de diálogo y concertación con la sociedad civil y con las representaciones diplomáticas acreditadas en el país. De inmediato se generó una dinámica de coordinación y articulación desde lo que

se denominó el G-24⁶³. Desde entonces, el proceso Londres-Cartagena⁶⁴ es el espacio de diálogo entre la comunidad internacional, el gobierno nacional y las OSC. Lo más importante es que se ha aumentado la eficacia de la ayuda internacional y se han considerado los temas ambientales en los ejes temáticos de la estrategia.

No cabe duda que lo sentenciado⁶⁵ por la Corte Constitucional en 1995 (55), le da vigor a las OSC, en tanto que considera que “el nuevo concepto de participación consagrado por la Carta no comprende simplemente la definición de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar en los procesos decisorios no electorales que incidirán en el rumbo de su vida. Sin embargo, aquel interés de antaño por los procesos gubernamentales se ha mitigado en el afán de mantener unos contratos y así sobrevivir como organización, adaptándose al sistema como ejecutoras de políticas, o lo que Geof Wood denomina “franquicias del Estado” (Serrano, 2002, 72).

A su vez, han continuado las alertas desde las OSC, pues para la legislatura de julio de 2008, el gobierno, en cabeza de los ministros de agricultura y minas y energía, de nuevo presentó un proyecto de reglamentación de la ac-

⁶³ Inicialmente un grupo de países amigos de Colombia, que participaron en la Reunión de Londres del 10 de junio de 2003. Ahora el grupo es mayor, pero conserva el nombre.

⁶⁴ Primero se dieron cita en Londres, y atendiendo las solicitudes de la Comunidad Internacional, la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, una red de más de 120 organizaciones, convocó una Conferencia Nacional de Cooperación y Derechos Humanos, en Cartagena, Colombia. El proceso de deliberación se ha llamado post-Londres o Londres-Cartagena.

⁶⁵ Sentencia C-180 de 1995 de la Corte Constitucional.

tividad de reforestación comercial que aún está en discusiones en el Congreso. Por supuesto que esta decisión corresponde a unos intereses particulares que han estado haciendo lobby en todo el proceso, y que lo lideran los gremios madereros con la ayuda de las multinacionales que también se dedican al negocio.

Al hacer un barrido de lo acontecido en materia ambiental en el caso colombiano, parece observarse un retroceso en la incidencia de las OSC. En realidad, debe anotarse que han adelantado estrategias de movilización social con posiciones críticas y han informado y educado a la población sobre los efectos de las decisiones que en materia económica y política se están tomando y que tienen repercusiones en cada ser humano y en el medio ambiente.

III. CONCLUSIONES

La conclusión inevitable que se deduce de todo lo dicho, y siguiendo a Newell, es que en ocasiones es muy difícil establecer en qué punto exacto han tenido éxito las OSC, mucho más si se trata de la formulación de las políticas públicas ambientales, pero con seguridad en el ámbito internacional no sólo pusieron los temas en la agenda sino que han ayudado a construir las políticas ambientales y, por su puesto, han trabajado arduamente en la implementación de las mismas. En muchos casos son las OSC las que colaboran con los estados y con las organizaciones intergubernamentales como la ONU para que se adelanten investigaciones para la toma de decisiones. Luego, si las propuestas logran eco, el alcance trasciende la política y las mismas organizaciones empoderadas se encargan de hacerlas una

realidad. Cuando no es así, podría decirse que las OSC actúan como franquicias de Estado y cumplen con su contrato, pero están cooptadas. Si las metas y los objetivos de Estado y OSC son contrarios, entonces puede hablarse de una confrontación, y allí las estrategias de las OSC se enfocan a movilizar para evidenciar problemas y actuaciones del Estado y del mercado, cuando es del caso.

Así, lo que pasa en el ámbito internacional tiene repercusión en lo local, pero con limitada magnitud. En Colombia las OSC manejan menos recursos, entonces para sus actuaciones dependen un tanto de la cooperación de sus pares y de los contratos que logren con el Estado o con las empresas nacionales o con las multinacionales que operan en el territorio. Nuestro estudio de caso muestra que las organizaciones empezaron a participar en los procesos de decisión y lograron adelantar acciones participativas en varios sitios de la geografía nacional. De hecho, varias organizaciones internacionales no gubernamentales tienen sus representaciones en el país y ellas han creado alianzas con organizaciones locales y comunidades de base. Algunas como Conservación Internacional y la WWF han trabajado con la cooperación de organizaciones nacionales e internacionales en el diseño y ejecución de programas para la conservación de los recursos naturales. La Fundación Natura ha logrado gran reputación por la calidad de sus investigaciones científicas y el Fondo de Acción Ambiental y la Niñez, para sólo nombrar una, se enfoca en la construcción de una mejor relación entre la comunidad y el ambiente, y en apoyar procesos de desarrollo de la infancia.

En otros países actúan organizaciones como *Greenpeace* que han sido más críticas, y desde allí han adelantado evaluaciones, que marcan los impactos negativos que tienen las decisiones que se toman. Lo concreto es que hay una vigilancia internacional desde las redes de las organizaciones de la sociedad civil y el mejor ejemplo es el *World Watch Institute*, que despliega una mirada que cubre el planeta como un eco panóptico, pero no todas están en contra del Estado como antes se señaló.

La realidad es que hay una diferencia entre las organizaciones de los países del norte y los del sur. Lo que se evidenció en el ámbito internacional da muestra de la mayor participación en los espacios políticos y, por ende, mayor incidencia, en el proceso que da curso en el sistema internacional. Las organizaciones de la sociedad civil global actúan en redes y así sus estrategias de movilización social son más contundentes en términos del impacto que causa movilizar masas, y también lo son cuando elaboran informes y estudios al punto que se vuelven los pilares para la toma de decisiones como en el caso del cambio climático antes visto o la mitigación de pruebas nucleares. Definitivamente las multinacionales y los estados deben ser más responsables socialmente cuando tienen “accidentes industriales”, puesto que las OSC están monitoreando todo el tiempo. Buscan transparencia y por eso piden rendición de cuentas.

En el caso colombiano, se podría mencionar la magnitud del juego al comienzo de la década del sesenta y luego un salto grande, en los noventa, cuando su lobby posibilitó que se creara un Ministerio de Ambiente y más tarde se expidiera la Ley 99 de 1993. De hecho, los dos primeros ministros⁶⁶ de esa cartera eran activistas de movimientos ambientalistas. El análisis del caso revela que muchas de las OSC ambientalistas han sido cooptadas tanto por los organismos de cooperación y las contrapartes como por el gobierno nacional. Ello no quiere decir que los ambientalistas no desplieguen mística en su trabajo, sólo que hay una cantidad de variables que entran en el juego. Ojalá la realidad muestre verdadera la hipótesis de Martha I. Gómez Lee cuando anota que “la sociedad civil global es el medio para que el Estado cumpla con el estatuto de responsabilidad intrageneracional con los excluidos por la globalización y un estatuto de responsabilidad intergeneracional con las generaciones futuras” (2008, 177).

En concreto, el énfasis en el desarrollo o implementación de proyectos y el arduo trabajo que se viene haciendo para la consecución de recursos coincide con la oferta que se hace desde las mismas agencias de la Organización de Naciones Unidas hasta la cooperación norte-sur. Ésta es una tendencia que se sigue en el contexto internacional y se copia en el nacional, donde logra anclar con

⁶⁶ Manuel Rodríguez Becerra y Juan Mayer.

⁶⁷ A pesar de la riqueza en biodiversidad que tiene Colombia, al mismo tiempo tiene lugares como el biopacífico que se deteriora rápidamente. Hay especies en flora y fauna que únicamente existen en los ecosistemas que se están depredando.

mayor arraigo dada la escasez de recursos y la urgencia de proteger la biodiversidad al ser uno de los 17 *HotSpots*⁶⁷ del mundo. Lo grave es que no se dan las condiciones políticas para que se adelanten procesos de participación que posibiliten un actuar acorde con las propias necesidades y, en ocasiones, se tiende a actuar según las expectativas de terceros.

En este orden de ideas, la matriz de relaciones entre ONG y Estado, que en el 2000 propuso Najam (Villar, 2003, 17), se revela como un gran acierto y se extiende a las OSC. Si los medios y las metas convergen, hay cooperación. Cuando hay divergencias, simplemente se confrontan. Si se logra convergencia en los medios, pero no en las metas, se habla de una relación de cooptación, pero hay complementariedad si las metas convergen, pero los medios divergen. Sin duda, se han registrado momentos de confrontación tanto en el escenario internacional como en el nacional. Las relaciones más frecuentes, en lo local, son confrontación, cooptación y complementariedad. Mientras que en la arena internacional la confrontación sólo se relega a las de corte abiertamente activistas.

En términos de éxito, para finalizar, se podrían mencionar algunas ganancias a nivel de las políticas internacionales como enfocar el problema del cambio climático, o utilizar las herramientas jurídicas para evitar, en lo nacional, la promulgación de una ley como la Ley Forestal. En la arena global hay ganancias a nivel de la democracia, porque las OSC han cambiado de estatus y cada vez interactúan *face to face*, pero siguen siendo los estados los que tienen la última palabra. No sucede lo mismo en el caso colombiano, donde las OSC suelen

ser acalladas y cooptadas. Aún así, en los dos contextos, los ciudadanos muestran interés por vincularse a este tipo de organizaciones y son más conscientes de las repercusiones económicas y sociales de trabajar en el tema ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Acotto, Laura. (2003). *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Álvarez, José Manuel. (2007). “Costos y beneficios del TLC”, en revista *ZERO*, No. 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 72- 75.
- Banco Mundial. “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003, Panorama General”, en: http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/_i8lm2ms-r9ehkmuar5dolmasrgc77mur0_/F10AAD04924677E885256C2A006BDD63?OpenDocument (Consultado 9 de diciembre de 2007).
- BID. (1997). “BID amplía espectro de préstamos ambientales y para recursos naturales”, en www.iadb.org/exrprensa1997/cp03297c.htm
- Carrizosa Umaña, Julio. (2006). *La nueva política ambiental*, www.voltairenet.org/article143470.html?var_recherche=movimiento%20ambiental?var_recherche=movimiento%20ambiental.
- Club de Roma, en: www.clubderoma.net/confcor2007 (Consultado 6 de diciembre de 2007).
- Cohen, Jean y Arato Andrew. (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Convenio de Diversidad Biológica, en www.biodiv.org.

- El Tiempo*, “Club de Roma propone educar a las niñas para reducir la natalidad. Los jóvenes deben entender que su vida será más difícil”, 28 de junio de 2009, pp. 1-23.
- Falk, Richard. (2006). “Reforming the United Nations: Global civil society perspectives and initiatives”, en: Glasius Marlies, Kaldor Mary, Anheier Helmut (ed.), *Global civil society 2005/6*, London, Sage Publicaciones.
- Gómez Lee, Martha Isabel y Marín, Margarita. (2007). “Entrevista con Fernando Casas: Colombia decide en biodiversidad”, en revista *ZERO*, No. 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia: Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 38-42.
- Gómez Lee, Martha Isabel. (2008). “Las políticas públicas en la sociedad globalizada”, en *OPERA*, No. 8, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 175-196.
- Grupo Semillas. (2005). “El Congreso de la República, aprueba la ley forestal”, *Revista Semillas*, Nos. 24/25, p. 2.
- Javaloy, Federico et ál. (2001). “En la era de la globalización: el movimiento ecologista”, en *Comportamiento colectivo y movimientos sociales*, Madrid, Pearson Educación, p. 381.
- Latapí, P. (2004). “La participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de educación: el caso del observatorio ciudadano de educación”, en *Perfiles Educativos*, vol. IV, especial, UNAM:CESU, septiembre, en www.observatorio.org/colaboraciones/latapi3.html (Consultado 22 de enero de 2008).
- Leal, Claudia. 2002. “La naturaleza en los estudios sociales”, en: Palacio, Germán y Ulloa, Astrid, *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología, Colciencias, pp. 123-137.
- Londoño, Beatriz. (2000). “Las organizaciones sociales ambientales en los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales”, en: Mesa, Claudia et ál. (comp.). *Herramientas para la participación en gestión ambiental*, Bogotá, Fescol.
- Marín, Margarita. (2006). “La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional”, en *OASIS*, No. 12, Bogotá, Cipe, Universidad Externado de Colombia, pp. 271 -296.
- Mejía, Sandra, Argüelles Luis. (2005). La fumigación de la biodiversidad, www.voltairenet.org (Consultado el 3 de noviembre de 2007).
- Newell Peter. (2000). *Climate for change. Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge, University Press.
- Newell Peter. (2006). “Climate for change? Civil society and the politics of global warming”, en: Glasius Marlies, Kaldor Mary, Anheier Helmut (ed.), *Global civil society 2005/6*, London, Sage Publicaciones, pp. 90-119.
- ONU. *Un futuro sostenible*, en <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm> (Consultado el 25 de noviembre de 2007).
- ONU. *Convenio de Diversidad Biológica*, en: www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf (Consultado 29 de noviembre de 2007).
- PNUMA. “Necesarios 86 mil millones de dólares para adaptación a cambio climático”, en <http://www.pnuma.org/informacion/noticias/2007-12/12/#06-cambio> (Consultado el 11 de diciembre de 2007).
- Rodríguez Becerra, Manuel. (2005). “La política exterior ambiental de Colombia en el ámbito global”, en: Ardila, Martha et ál. *Colombia y su política*

- exterior en el siglo XXI*, Bogotá, Fescol, Cerec, pp. 145-213.
- Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas. Quién decide. Cómo realizarlas. Quién gana o pierde*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sánchez, Angela, (2001). “Actores sociales”, en: *Las voces del SINA*, Bogotá, Ministerio de Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, pp. 97-105.
- Serrano Oñante, Maite. (2002). “Las ONG en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado”, en Revilla, Marisa (ed.), *Las ONG y la política*, España, Istmo, 66-94.
- Tobin, Brendan. “Regulando el Acceso y la Participación en los Beneficios en los Andes: explorando sus desafíos de gobernanía”, en: <http://www.mtn-forum.org/rs/ec/mp/ha/background%20papers/session3a-tobin-espanol.doc> (Consultado 1 de diciembre de 2007).
- Ulloa, Astrid. (2002a). “De una naturaleza dual a la proliferación de sentido: la discusión antropológica en torno a la naturaleza, la ecología y el medio ambiente”, en: Palacio, Germán y Ulloa, Astrid. *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología, Colciencias, pp. 139-155.
- Ulloa, Astrid. (2002b). “Pensando verde: el surgimiento y el desarrollo de la conciencia ambiental global”, en: Palacio, Germán y Ulloa, Astrid. *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología, Colciencias, pp. 205-226.
- Universidad Externado de Colombia. (2005). *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: aproximación académica*, Bogotá.
- Uribe, Julio César (ed.). (2005). *Procesos de conservación. Procesos de sistematización Ecofondo-ODA, Canadá*, Bogotá, Ecofondo, p. 5.
- Valencia Hernández, Javier. (2001). “Ecuación legal y participación de la comunidad en asuntos ambientales”, en: *Revista Luna Azul*, No. 13, www.lunazul.ucaldas.edu.co (Consultado 10 noviembre de 2007).
- Vélez, Germán. (2005). “Los maíces transgénicos llegan a Colombia”, en *Revista ZERO*, No. 14, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 42-47.
- Villar, Rodrigo. (2003). “Introducción”, en González, Inés y Villar Rodrigo (Comp.) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 13 -29.