

Capítulo 7
La participación ciudadana desde las organizaciones no gubernamentales analizadas

7.1- La participación ciudadana, razón de ser de las ONG y su relación institucional: ¿Qué se entiende por la participación y para qué?

En términos generales, se puede decir que hay coincidencia en lo que se ha dicho teóricamente sobre participación ciudadana. Hay acuerdo en considerarla como “estar presente en”, “formar parte de”, “intervenir permanentemente en (...), decidir aspectos que conciernen a la comunidad y no como hoy que se deciden en las instituciones”, etc. Estas expresiones, entre otras, maneras de definir la participación y el cómo se debe dar, fue lo que marco la tónica en las organizaciones analizadas. Pero todo esto todavía es un “deseo” pues ha como está estructurado el Estado y la administración actual costarricense (burocracia y verticalidad en la toma de las decisiones), no es posible ni será posible, según las ONG, entrevistadas.

Todo esto se mueve, en el marco de la democracia representativa, misma que sigue siendo altamente “centralista”, en donde la representación deja de ser de los ciudadanos/as y se convierte en representación del grupo que domina el poder en un gobierno de turno. Una mejor y mayor participación, sería y comprometida con las mayorías, contribuirá al cambio y adaptación de la institucionalidad a los nuevos tiempos, en que se requiere dar solución a los problemas que los y las ciudadanas conviven en el diario vivir. Ese cambio debe ir en dirección a generar una relación más horizontal, entre las instituciones y las organizaciones comunitarias.

Desde una ONG entrevistada se manifestó “se debe madurar más como país, lo que se estipula en las leyes sobre participación debe cumplirse aunque todavía lo que hay ahí sea débil, las leyes tienen que ser más estrictas, a la par de la participación ciudadana se debe incentivar otros cuerpos policiales como el OIJ, el Ministerio de Seguridad, las Fiscalías, etc. ser más activos en la temática ambiental. La participación es efectiva cuando se tiene comunicación e información, esto es el

poder de uno, el problema es que eso es lo menos que se tiene, nosotros creemos que nuestras campañas han sido efectivas, la gente ya une los problemas ambientales con su calidad de vida, cada vez que se golpea su bolsillo, confiamos entonces que cada vez haya más participación” (APREFLOFAS, 2005).

7.1.2- Opinión sobre los servicios que prestan las instituciones que tienen que ver con lo ambiental y la contribución de sus organizaciones para generar una institucionalidad fuerte

Hay analogía en las organizaciones ambientales entrevistadas de que por el solo hecho de ser no gubernamentales la gente les tiene confianza para realizar una labor, más rápida y expedita. Las organizaciones se ven a sí mismas como entes de respeto ante la institucionalidad gubernamental. Expresan, que cuando se tiene una cédula jurídica y una estructura organizacional, se les ve diferente, que a personas solas o de un grupo de ciudadanos organizados de hecho, pero no de derecho.

En este sentido, una persona entrevistada en la Asociación Palmareña de Protección al Ambiente, dijo: “bueno, el hecho que somos una ONG y mi experiencia con otras organizaciones que trabajamos en la denuncia ambiental, y el que exista como asociación debidamente constituida, definitivamente acuerpa y causa un efecto psicológico de impresión fundamentalmente a la hora que se presenta una denuncia. Estas organizaciones, le hacen ver a las instituciones, (Ministerio de Salud, MINAE o Municipalidad), que hay un grupo de personas organizado, esto causa un efecto psicológico que provoca en los funcionarios una disposición al trabajo, esto yo diría que es importante. Por otro lado, no obstante que exista una acción popular y que todos los ciudadanos están legitimados para presentar denuncias, el hecho de que sea una asociación ambientalista hace que se ponga un poquito más de cuidado a la hora de facilitar o para pedir información, sobre un caso particular, o cuando se denuncia”(APRA, 2005).

Se coincide en el hecho de que la simple existencia de grupos organizados ha influido para que las instituciones actúen desde otra perspectiva con los

administrados. Las ONG se ven como instancias paralelas a la institucionalidad, en el sentido de que hay grupos que han crecido mucho y forman una situación de gobierno paralelo, en donde canalizan esfuerzos, en donde las mismas instituciones remiten y les dicen a los ciudadanos sobre la existencia de ONG que puede ayudar y asesorar. Situación que hace que las instituciones se vean beneficiadas y se fortalezcan, ya que muchas veces las instituciones están limitadas para un seguimiento y asesoría concreta. Cuando esta unión es aceptada, se contribuye tanto al fortalecimiento y eficacia de la institucionalidad y al fortalecimiento de la organización ciudadana.

En este sentido, otra organización entrevistada y que resume, la posición de las diferentes ONG es la siguiente: “nosotros si contribuimos a que la institucionalidad sea fuerte porque obligamos a que se hagan y se cumplan las cosas. Es sabido que desde las instituciones hay padrinazgos y por eso no se meten en algunos problemas ambientales, no denuncian, y pienso que nuestro papel es denunciar para que la institución cumpla con sus acciones que por ley tiene” (APREFLOFAS, 2005).

Sin embargo, a pesar de que las organizaciones consideran que desde el gobierno hay complicidad entre las instituciones y aquellas personas o empresas que hacen daño al ambiente y por eso no actúan, también justifican que hace falta personal y hay problemas de jurisdicción territorial, se hacen denuncias y hay complicaciones para que se atienda. No hay coordinación entre las áreas de conservación, cuando se da un delito ambiental, un área de conservación dice que la responsable de atenderlo es la otra y mientras se aclara al interno quién le toca, los días pasas y las pruebas del delito desaparecen, o simplemente, desde lo administrativo algunas acciones para un atender un determinado delito, se vuelven como no urgentes.

De tal manera, otros aspectos que afectan para que las cosas no se lleven a cabo de la mejor manera es la poca coordinación entre las instituciones y las organizaciones y entre las mismas instituciones, esto se resume en lo expresado por la organización APREFLOFAS: “por ejemplo una municipalidad extiende un

permiso de construcción y el MINAE llega y lo para. Esto es porque existe una coordinación autónoma para dar permisos, no hay enlace, además, existe corrupción. Lo importante de todo esto es que por ejemplo el MINAE ya va haciendo senda, cada vez más existe más personal capacitado, en la municipalidad este avance es menor” (APREFLOFAS, 2005).

No obstante, desde la FECON, aunque mínimamente, se piensa en que las organizaciones contribuyen para que se dé una institucionalidad fuerte, más bien, la participación, desde las instituciones, se ve con “recelo”; esto, por cuanto hay o se anuncia una participación de manera “temerosa”, sin fuerza. Según la FECON, la participación y los espacios contemplados en las leyes y que el Estado promueve, lejos de generar institucionalidad fuerte, obedecen a dos aspectos fundamentales:

1. Búsqueda necesaria de legitimación, el Estado se ha debilitado, ha perdido posición, no ha logrado responder a las necesidades de la población (sobre todo los partidos políticos mayoritarios y el vínculo “clientelar”), etc. Entonces, procura incorporar diferentes sectores de la sociedad, bajo la “mampara” de la participación ciudadana.
2. Por la existencia de un reclamo de la sociedad civil: los espacios en la ley se han abierto, pero no por la gestión de la institucionalidad y su interés, sino más bien por el reclamo, de los diferentes grupos comunitarios, los cuales tienen una capacidad de lectura de la realidad y por eso se manifiestan. El Estado trata de legitimar esa manifestación creando los espacios en la ley (FECON, 2005).

Además, al igual que otras ONG entrevistadas, la FECON, considera que el marco legal actual no se decide nada, las estructuras que existen y que la propia institucionalidad que las creó no decide nada que para las agrupaciones ambientales tengan una existencia fundamental. Por ejemplo, la FECON dice que en la Oficina Nacional Forestal (ONF), se ve lo que es la industria forestal, quién produce, y qué se vende, esto responde a los de poder, pero nunca se toca la *estructura tradicional forestal*. Es decir, no se considera ni se discute si es necesario tener lo forestal como industria, y si es necesario, se debería decidir quién es el

que debe producir, cómo lo debe hacer, cómo se deben distribuir o se distribuyen las ganancias socialmente, entre otras cosas. Para la FECON, esto es lo importante de discutir y no se da.

En este sentido, “llama la atención el hecho de que el Estado favorezca la participación de los sectores industriales por encima de otros relacionados o interesados en la gestión de los bosques. Este hecho es evidente en la conformación de algunas instancias descentralizadas o paraestatales (ONF, FONAFIFO). Lo mismo sucede con la CONAGEBIO, contemplada en la Ley de Biodiversidad, el Pago de Servicios Ambientales, etc. Las cosas desde la institución, MINAE, son cosméticas y no de fondo. Es decir, esto no transforma los problemas y estructura socio-ambiental, más bien estas comisiones y otros programas legitiman la verticalidad del aparato Estatal” (FECON, 2005).

Respecto a las municipalidades, se considera que el apoyo a lo ambiental y a la generación de procesos participativos está aún más ausente. Sin embargo, se hace el esfuerzo por avanzar en la línea de estos temas, pero esto sería más rápido si en las municipalidades no se diera tanta politiquería, entre las fracciones que llegan al Concejo.

Comentando este tema referente a los municipios, los intereses y politiquería que se mueve en ellos, la Asociación APRA, específicamente, dijo: “las municipalidades, con las que hemos tenido una relación por lo general dan una respuesta. Algunas veces positiva y otras veces negativa. Por ejemplo, Alfaro Ruiz y Naranjo cuando hemos denunciado asuntos relacionados a los botaderos de basura, se sientan en una posición en que ellos tienen razón y nadie tiene que decirles nada, mientras tanto municipalidades como San Ramón y Palmares, con el mismo tema de basuras se les envía una nota y ellos ven como arreglan la situación o resuelven el asunto.

El Ministerio de Salud en Palmares y en Alfaro Ruiz, no obstante, que la ley general de salud desde 1973 dice que la salud pública es un bien relevante, repito, quizá por el tipo de personal que hay, pareciera muy plegada o enfocados a la protección de los comerciantes, y precisamente, esta es la gente que genera problemas

ambientales y que no se han sometido a la ley, no han aplicado los principios de tener un ambiente sano. Con MINAE, por lo menos aquí a nivel regional, San Ramón y Grecia han trabajado coordinadamente, notificándolos oportunamente, participándonos de actividades” (APRA, 2005).

Lo que se puede concluir de este apartado, es que, a pesar de lo anterior, las cosas se arreglan en cuanto la gente reclame más y se interese por lo que pasa en su comunidad, si esta acción se da, los cambios institucionales se van a producir. Es decir, en el tanto que haya gente preocupada por los asuntos comunales, las instituciones tienen que irse adaptando. Unas más lentas, otras más rápidas, pero se considera, que el hacer una administración más participativa y menos pasiva, es un fenómeno ya imparable. Los espacios de participación ciudadana contemplados en las leyes costarricenses, la gente cada vez más lo reclamará y aunque no sepan el nombre de las cosas, los funcionarios van a ir empezando a *desempolvar* lo que está escrito y ahora guardado. Se parte del hecho de que antes los problemas parecían aislados, sin molestias directas, pero hoy en día con este crecimiento urbano tan descontrolado y los problemas que afectan el ambiente en las diferentes partes del territorio, las personas le van poniendo más atención al tema de la participación, se comprometerán en la búsqueda de soluciones. Por otro lado, empezarán a presionar a las instituciones para obtener respuestas a los problemas de manera expedita y transparente.

Sin embargo, actualmente, hay acuerdo y se está consciente desde las organizaciones no gubernamentales y a nuestro entender, que la temática de participación ciudadana no se ve como prioritaria. Hay una predisposición política que hace que las instituciones con sus funcionarios claves desarrollen actividades y se involucren en asuntos que lleven a la generación de votos, para el partido que esta en el poder o para la oposición. Esto hace que haya una lucha electoral permanente entre los partidos políticos y las instituciones no escapan de esta realidad.

Además, se vislumbra una institucionalidad colapsada, y con gran permanencia de burocracia que hace rutinarias las cosas, sin tener una meta de transformación de la realidad. Desde el ámbito ambiental, la falta de apoyo concreto, se demuestra en que es donde se designa menos presupuesto, y que en su mayoría se queda en la administración burocrática, dejando de llegar, al campo, a los guarda parques.

Finalmente, es contradictorio el tratamiento e interés con que se ve lo ambiental, no hay un apoyo concreto y la temática ambiental debería ser prioritaria, pues es el fuerte con que el mismo gobierno promociona la “industria turística”.

En este sentido, empero, lo que debe quedar claro, es que toda esta situación responde y se mueve en el marco de un sistema político, que es representativo y donde la toma de decisiones se realiza desde la cúspide del poder. Es decir, en materia de recursos naturales, la explotación irracional e insostenible del recurso bosque y el acceso desigual a los beneficios que este genera, sucede gracias a la determinada distribución del poder que existe en Costa Rica y que beneficia a las minorías que están en la política y en el poder. Esto demuestra, entonces, para las mayorías que el sistema representativo, artífice de nuestro sistema democrático no se esta fortalecimiento, ni generando oportunidades equitativas entre la población. Sin duda esto resta importancia a la participación en el actual régimen.

Algunas de estas dificultades que entorpecen el buen desarrollo institucional y social en beneficio del desarrollo de procesos participativos se describen seguidamente.

7.1.3- Dificultades para el accionar y contribución del personal de las organizaciones y de las instituciones para generar procesos participativos

Las dificultades para generar procesos participativos, que se citaron desde las ONG, fueron de carácter jurídico y económico. En lo jurídico, se resume en que el marco legal ambiental es, por un lado, complicado pues hay muchas leyes que regulan lo ambiental y se tiende a confundir; y por otro lado, atrasado porque es poco preventivo y más “punitivo”, además de que la mayoría de delitos ambientales

tipificados en la ley son contravenciones y las multas que se establecen son irrisorias.

En definitiva, a criterio de las organizaciones entrevistadas, el sistema jurídico, en lo que respecta a multas y sanciones, debe modificarse y actualizarse. En este sentido, el presidente de APREFLOFAS indicó: “como a casi todas las organizaciones; se nos dificulta el accionar diario, por lo dificultoso que es el sistema jurídico, pues en que lo ambiental los delitos son solo contravenciones. Un Juez que dictamina un caso de cacería ilegal, puede eximir al imputado y le pone una multa ridícula, porque así esta estipulado en la ley, este infractor perfectamente puede reincidir, lo que ayudará, entonces, es una mayor severidad en las leyes” (APREFLOFAS, 2005).

En cuanto a lo económico, según las ONG analizadas, cada vez más se dificulta conseguir dinero, pues los organismos internacionales atienden a los informes que el gobierno despliega, muchas veces con cifras “infladas” que no reflejan la realidad; se hace creer que todo anda bien y que el país ha superado los problemas, en materia económica y social. Esto trae como consecuencia, que los entes financieros cataloguen al país en buena posición en términos macroeconómicos, esto lo que hace es que no sea prioritario donar dinero. En términos globales lo ambiental se ve afectado, no hay atención comunitaria ni solución de problemas, pues las organizaciones y las instituciones no pueden hacer lo que quieren por falta de recursos económicos.

Desde la FECON, se ve al MINAE como una estructura “estrecha” para su accionar, pues es un Ministerio medianamente eficaz, en comparación con otros. Sin embargo, se considera que ha hecho esfuerzos interesantes (como el pago de servicios ambientales (...)), advirtiendo que se deben realizar importantes reformas para que el sistema de pago sea más eficiente. Pero, en realidad, el MINAE no tiene en sus manos muchas veces el “decidir” qué actividades se pueden realizar y qué no, pues las direcciones más importantes están en otros ministerios (economía, comercio, etc.). Entonces, el MINAE responde de forma paliativa a decisiones que

no tienen que ver con la sostenibilidad ambiental, es un apaga incendios, pero no tiene prevención. Por ejemplo, MINAE no decide si la extensión de piña debe crecer o extenderse; esta es una decisión política de énfasis comercial, luego lo que hace MINAE es reparar los daños que se puedan causar por la extensión piñera” (FECON, 2005).

En cuanto a los aspectos relacionados con el personal, que labora en las organizaciones no gubernamentales, se puede decir con toda propiedad que es de entrega y posee gran interés por lo que realizan. Se trabaja en lo que es capacitación ambiental y asesoría comunitaria en lo que se refiere a la denuncia ambiental. Por ejemplo, en la organización APRA, compuesto por abogados y personas de la comunidad, se configura una cierta división del trabajo que se caracteriza, por un lado, a los abogados que despliegan su asesoría legal de manera ad honórem y por otro lado, los otros miembros que no tienen una especialidad ayudan sacando fotocopias sobre un caso particular o sirviendo de testigos en alguna denuncia. Esta organización, por el hecho de no manejar dineros, no posee una estructura administrativa compleja como más o menos la tienen las otras dos.

Desde el punto de vista de APRA, en relación a la estructura organizativa, se dijo: “trabajamos dos abogados, específicamente en nuestro trabajo, como lo decía antes, en lo que es denuncia ambiental y educación ambiental. Los demás compañeros por asuntos de trabajo propios, porque aquí, en la organización, nadie es pagado, trabajamos adhonórem, nos facilitan el traslado de documentos, el fotocopiado y participan como testigos en las denuncias. Desde el punto de vista de APRA, no existe relación alguna para considerar que el crecimiento organizativo se deba por el apoyo institucional, más bien se considera que muchas veces son esas instituciones las que tenemos que denunciar, entonces se muestran recelosos de nuestro accionar. Existen casos típicos, con el Ministerio de Salud, en su momento con la SETENA que ha tenido que recibir nuestras denuncias, nos han cuestionado, preguntan quienes somos, si tenemos la personería al día, que si el grupo está conformado y cuanto tiempo tiene de funcionar, que si nada mas somos dos

abogados, que si utilizamos la ONG para facilitar fines propios, etc. cuando en realidad las denuncias van siempre enfocadas a un bien comunal o regional, dependiendo de la magnitud del proyecto, esos son los celos..”. (APRA, 2005).

Como reflexión final, se podría decir que, también en las ONG los principales problemas para participar son la ausencia de recursos económicos, deficiencia en los mecanismos jurídicos y falta de coordinación entre las instituciones. Y es que lo jurídico está en retraso con respecto a lo que la ciudadanía requiere en materia de participación y en la gestión ambiental. Lo jurídico no da ninguna respuesta concreta, y el Estado con sus instituciones valoran más lo que genera dinero, de ahí que el trabajo que realizan estas organizaciones sea muchas veces no visto como potencial de educación y cambio de actitud hacia la convivencia racional con los recursos naturales. Esto muestra una contradicción; mientras el país genera divisas con el ambiente y sus recursos, el MINAE no tiene una política clara para la protección y mantenimiento óptimo de estos recursos naturales, aunado a esto, la descoordinación sectorial, lo que da muchas veces, una repetición de acciones, entre oficinas, direcciones y entre instituciones, con el consecuente gasto de presupuestos.

Sin embargo, se coincide en esta investigación, al igual que las ONG, los CRA y los comités COVIRENA, en que las instituciones públicas tienen que llegar a entender que todo ciudadano/a ya está totalmente facultado y legitimado para denunciar y actuar, a través del artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 105 de la Ley Biodiversidad, que habla sobre acción popular, y la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, esto fortalece el sistema representativo y para que cada vez sea más participativo.

Finalmente se puede decir que, la investigación arroja suficiente evidencia para poder decir que, muchas veces el funcionario actúa por lógicas tradicionales y por la experiencia de lo que ha venido haciendo siempre, por lo que dice la Ley (que es estática y rígida) y no se estudian nuevas reformas y una flexibilidad para hacer las

cosas de mejor manera. Basándonos en el sentir de los y las entrevistadas de las organizaciones, existe una sensación de que el trabajo de la gente en las comunidades y el que hacen las organizaciones se “minimiza” e “invisibiliza” desde las instituciones públicas en cuenta las aquí analizadas.

Seguidamente, se expondrá, las condiciones y elementos necesarios para desarrollar un proceso participativo. Además, lo que hace la diferencia, en cuanto entre una u otra organización ciudadana.