



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 61, agosto 2008, pp. 179-201

Políticas de medio ambiente y participación ciudadana

**Mercedes Martínez Iglesias
Ignacio Lerma Montero
Ernest Garcia**

Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2008 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

Políticas de medio ambiente y participación ciudadana

Mercedes Martínez Iglesias
Ignacio Lerma Montero
Ernest Garcia

Departamento de Sociología y Antropología Social, Universitat de València

RESUMEN

La participación ciudadana es presentada frecuentemente como un elemento necesario en los procesos de definición y gestión de las políticas medioambientales y, de hecho, aparece con frecuencia regulada en formas diversas que afectan sobre todo a derechos de información, consulta y petición. En este artículo se examina la cuestión en el ámbito español, siguiendo tres líneas: los límites jurídico-políticos de los derechos de participación ciudadana, que muestran la posición subalterna de los mismos respecto a la participación política convencional; las expresiones concretas de la intervención ciudadana en los conflictos medioambientales, que circula por vías frecuentemente externas a los canales regulados; y las funciones sociales de las instancias de participación regulada, que apuntan a un cuadro notablemente contradictorio. La participación realmente existente tiene lugar en formas muy diversas, produciéndose a veces a través de los cauces definidos por los gobiernos e ignorándolos o cuestionándolos conscientemente en otras ocasiones. Para poner en pie un enfoque analítico suficientemente comprensivo resulta conveniente incorporar una perspectiva de sociología del conflicto.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana, política medioambiental, sociología ecológica, conflictos socioecológicos.

CLAVES ECONLIT: Q010, Q500, Q580.

Politiques environnementales et participation citoyenne

RÉSUMÉ : La participation citoyenne est fréquemment présentée comme étant un élément nécessaire dans les processus de définition et de gestion des politiques environnementales et, de ce fait, elle apparaît avec une fréquence réglementée sous diverses formes qui affectent surtout les droits d'information, de consultation et de pétition. Dans cet article, nous examinons la question au niveau espagnol, en suivant trois lignes directrices : les limites juridico-politiques des droits de participation citoyenne, qui montrent la position subalterne des ces derniers vis-à-vis de la participation politique conventionnelle, les expressions concrètes de l'intervention citoyenne dans les conflits environnementaux, qui circulent par voies souvent externes aux filières réglementées, et les fonctions sociales des instances de participation réglementée, qui s'inscrivent dans un cadre sensiblement contradictoire. La véritable participation existe sous diverses formes, se produisant parfois à travers les filières définies par les gouvernements et ceux ignorés ou remis en question sciemment en d'autres occasions. Pour mettre en place une approche analytique suffisamment compréhensive, il faut intégrer la perspective de sociologie du conflit.

MOTS CLÉ : Participation citoyenne, politique environnementale, sociologie écologique, conflits socio-écologiques.

Environmental policies and citizen participation

ABSTRACT: Citizen participation is often presented as a necessary part of the process of defining and managing environmental policies. In fact, it is generally regulated in a variety of ways that affect people's rights to enquire, request and receive information. This article examines three aspects of this issue within the context of Spain: the legal and political limits of citizen participation rights, showing their inferior position in relation to conventional political participation; specific examples of citizen involvement in environmental conflicts, which operates by means that are often outside the regulated channels; and the social functions of requests for regulated participation, which indicate a remarkably contradictory situation. In actual fact, this participation takes very different forms, sometimes going through the channels defined by governments, though often consciously ignoring or questioning them. To ensure a sufficiently comprehensive analytical approach, it should include a sociological view of the conflict.

KEY WORDS: Citizen participation, environmental policies, ecological sociology, socio-ecological conflicts.

1.- Introducción

“Participación” es una palabra de moda en la política medioambiental y, como consecuencia de ello, en los análisis de problemas y movimientos medioambientales en las ciencias sociales. Claramente, estamos ante un efecto potenciado desde la esfera de la política convencional, a través de los procedimientos establecidos por toda una serie de regulaciones inspiradas por criterios de “gobernanza”, como por ejemplo la directiva europea del agua. No tan claramente, pero de un modo también perceptible, ese influjo de la política está estimulando una “inflación de significado”, que atribuye a los procedimientos regulados de participación un alcance y una influencia en cierta medida imaginarios, sensiblemente superiores a los que realmente tienen.

En nuestra opinión, muchos de los análisis realizados desde las ciencias sociales están siendo demasiado complacientes con la mencionada sobreestimación. Nuestra intención es proponer una perspectiva más sobria y menos entusiasta que contribuya a poner los dispositivos de participación regulada sobre sus pies. Plantearemos nuestro argumento siguiendo tres líneas: en primer lugar, los límites jurídico-políticos de los derechos de *participación ciudadana*, que muestran la posición inequívocamente subalterna de los mismos respecto a la participación política convencional; en segundo lugar, las manifestaciones concretas de intervención ciudadana en los conflictos y políticas medioambientales, que obligan a recordar que la gente toma parte en la vida política y social por vías que frecuentemente son externas a los canales regulados; en tercer lugar, las funciones sociales de las instancias de participación ciudadana regulada, que apuntan a un cuadro sensiblemente más contradictorio que el surgido por el discurso levemente euforizante que hoy es mayoritario.

Antes de entrar en materia conviene insistir, de todos modos, en que la participación ciudadana en la vida política, incluso si la limitamos a las formas no convencionales (esto es, a las que se producen en formas diferentes al voto y a la afiliación a partidos), abarca muchas más cosas que la presencia en procedimientos regulados. La participación regulada afecta sobre todo a la información, a la consulta y a la posibilidad de presentar alegaciones a planes y proyectos. También, en una esfera que está resultando especialmente interesante, al ejercicio del derecho de petición. Más allá de esto hay, sin embargo, toda una panoplia de formas de intervención, que van desde el ejercicio más o menos organizado y más o menos institucionalizado de las libertades de asociación, expresión y reunión hasta prácticas de confrontación y protesta más conflictivas y más próximas a las fronteras de legitimidad, que son indudablemente formas de participación ciudadana en la vida política y que no pueden dejar de ser tenidas en cuenta en un análisis de la cuestión.

Precisando un poco: conviene distinguir entre participación política convencional (a través del voto, sobre todo), participación ciudadana (o participación política no convencional) y participación regulada

(que es una parte de la anterior y que tiene lugar a través de instancias y procedimientos -generalmente de información, consulta y/o petición- accesibles directamente a los ciudadanos y ciudadanas o más frecuentemente a representantes de organizaciones intermedias). Aunque mucha de la literatura reciente sobre participación se ocupa sólo de la tercera modalidad (la participación regulada), las conexiones entre ella y las otras dos modalidades son tan estrechas que no deberían en ningún caso ser ignoradas.

2.- Cauces y límites jurídico-políticos de la participación ciudadana

Una de las constantes que aparece de manera recurrente a partir de los años 80 en el discurso social y político es la demanda de participación ciudadana, vinculada al problema de la gobernabilidad de las sociedades. Tanto los gobiernos en sus diferentes niveles como parece ser también los ciudadanos, reclaman e invocan la participación en la res pública como una necesidad y como un instrumento capaz de integrar lo que el devenir de los sistemas democráticos ha disociado: la implicación de la ciudadanía en el gobierno de las sociedades (Kooiman, 1993; Fishkin, 1996; Pierre, 2000; Dienel y Harms, 2000; Font, 2001; OCDE, 2000). Asociada a ello, también, una de las ideas más reiteradas que conforma el actual proceso de institucionalización de la participación ciudadana y su propio concepto es que ésta es un derecho.

Sin embargo, aunque en su formulación jurídica la participación ciudadana se encuentra vinculada directamente con el abanico de derechos y libertades fundamentales que definen lo que se suele entender por una sociedad democrática -el derecho al voto, al sufragio activo y pasivo, derecho de asociación, de reunión, libertad de expresión, de información y de libre circulación de ideas y opiniones- nuestro ordenamiento constitucional diferencia entre *participación política* y *participación ciudadana*. Respecto de la primera, la Constitución Española (C.E.) en su artículo 23¹ reconoce una idea de participación como derecho político con las garantías jurídicas propias de los derechos fundamentales del Capítulo I, lo que la distancia normativamente de ese espacio global y difuso en el que se deben desarrollar las relaciones entre gobierno y sociedad civil, articuladas a través de la denominada participación ciudadana para su contribución en la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades. Relaciones que, paradójicamente, pese a ser descritas como un prerrequisito básico para que se produzca la participación política en sentido estricto, no encuentran instrumentación jurídica como derecho sustantivo o fundamental.

1.- C.E. Art. 23: "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

La participación en la política medioambiental se encuadraría en este segundo nivel, como forma de participación ciudadana, que constitucionalmente aparece como mandato impuesto a los poderes públicos, a los que en el art. 9.2 C.E.² se les exige una actitud proactiva. Según este precepto deberán ser los poderes públicos los que articulen y establezcan los canales, los medios e instrumentos que permitan y promuevan el ejercicio de ese derecho, la máxima incorporación de personas, de manera individual u organizada, en la elaboración y gestión de las políticas públicas y en los asuntos colectivos (Pindado, 2006).

Este alcance limitado a la actitud proactiva de los poderes públicos se amplía además tras la sentencia 119/1995 del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1995, que en su interpretación del art. 23 consagra restrictivamente la identificación de la participación política directa con el sufragio pasivo y el referéndum o consulta popular. Con ello, los restantes posibles instrumentos de participación ciudadana pasan a no formar parte del cuerpo básico de derechos fundamentales, siendo relegados a los principios de organización del gobierno y administración, y quedan sólo legalmente fundamentados en el artículo 105 C.E.³ por el que las leyes ordinarias serán las encargadas de regular la audiencia pública directa o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por ley para la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el acceso a la información. Así pues, nuestra constitución consagra una lectura administrativista y despolitizada de la participación cívica, elimina su potencial como un derecho político básico y la reduce a una cuestión de procedimiento de gobierno y administración. Junto a ello, confiere casi enteramente la iniciativa de promover la participación a los poderes públicos, que pueden operar en este sentido sin sentirse imperativamente atados al mandato constitucional del artículo 9 (Bernal, 2006). En síntesis, más que como forma de *empowerment* o instrumento de transformación social (Blanco y Gomà, 2002; Villasante *et al*, 2000; 2001; Alguacil, 2000; 2005), constreñida desde esa restricción, la participación ciudadana cobra carta de naturaleza muy mediatizada como gestión, como instrumento para obtener legitimidad y funcionalidad administrativo-política y como tal sometida a una secuencia temporal de consecución de objetivos (incluido el de la propia participación) que difícilmente casa con los ritmos y secuencias sociales a través de los cuales se pueden articular unos mínimos de participación coherente.

Las mismas consideraciones de retórica participativa y escasa eficacia jurídica cabe hacer extensivas a los desarrollos legislativos ordinarios sobre participación ciudadana en temas ambientales, tanto a las Directivas Comunitarias 2003/4 y 2003/35 relativas al derecho de acceso a la información y participación ciudadana en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente -desarrolladas a partir del Convenio de Aarhus- como a lo dispuesto en la ley 27/2006 de derechos de

2.- Art. 9.2 C.E: *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

3.- Artículo 105 de la Constitución: *La ley regulará:*

a) *La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

b) *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

c) *El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos cuando proceda la audiencia del interesado.*

acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que institucionaliza en el ámbito local la obligación de establecer reglamentos y mecanismos de participación ciudadana y de acceso y transparencia informativa al ser considerados éstos como el ámbito idóneo por su proximidad a las necesidades ciudadanas.

Si bien la nueva ley 27/2006 supone un cierto avance frente al oscurantismo de la administración en la medida en que fija obligaciones en cuanto a transparencia informativa -considerada ésta como requisito previo para que pueda darse una participación efectiva en temas ambientales-, es en la regulación de la participación ciudadana en temas ambientales donde establece mayores reservas para su control y donde se consolida un modelo gerencialista. En este sentido, la ley atiende dos modalidades o tipos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas de los poderes públicos:

- la participación de tipo orgánica, mediante la incorporación de los ciudadanos a órganos administrativos de carácter consultivo o a través de sus asociaciones representativas (p. ej. Consejos Asesores de Medio Ambiente, Consejos Consultivos de Proyectos, Juntas Rectoras, etc.). Esta forma de participación tiene en la práctica escasa o nula incidencia en la toma de decisiones, ya que son órganos consultivos y no decisorios, de representatividad cuestionable, permeables a incorporar grupos de interés particular y que suelen ser designados por la administración que normalmente se reserva una sobrerrepresentación frente a otros sectores o agentes sociales.
- la participación de tipo funcional, que supone actuación ciudadana desde fuera del aparato administrativo y que está dirigida a colaborar en la toma de decisiones. En la ley, se extiende a tres ámbitos de actuación pública: participación y consulta en decisiones relacionadas con actividades o instalaciones con efectos sobre el medio ambiente (EIA, IPPC, licencias municipales...); participación y consulta en la elaboración, aprobación y modificación de planes y programas con efectos significativos sobre el medio ambiente; participación y consulta en la elaboración de disposiciones de carácter general de rango reglamentario.

Todo ello supone una cierta institucionalización de los instrumentos y técnicas de participación, como son: los jurados ciudadanos, foros ciudadanos, paneles, grupos focales temáticos, consejos de barrio, conferencias de consenso, encuestas deliberativas, círculos de estudio, talleres de consulta, tele democracia local, etc. Ahora bien, cabe señalar que ninguna de todas estas modalidades tiene carácter vinculante para la administración en cualquiera de sus niveles (nacional, autonómico, local) y, aún más, que son estas administraciones las competentes para determinar con antelación suficiente qué miembros del público tienen la condición de persona interesada para participar en los procedimientos señalados. Sólo un cierto avance puede señalarse, en la medida en que la ley otorga la condición de parte interesada a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan acreditado en sus estatutos el objetivo de protección del medio ambiente en general o de alguno de sus elementos en particular, siempre y cuando lleven dos años ejerciendo las actividades necesarias y que su ámbito de actividad territorial resulte afectado. Sin embargo, no elimina el que en las cuestiones ambientales

o de otra índole la administración proceda reservándose su derecho a formular la pregunta, y obvie la fundamental (¿debemos hacer el proyecto?) y la sustituya por ¿os gusta cómo lo estamos haciendo? (Ecología y Desarrollo, 2007).

Junto a estos condicionamientos normativos para el ejercicio de los derechos de ciudadanía, si se considera además que el contexto donde se aplican está caracterizado por unas acciones de gobierno atrapadas en la vulnerabilidad por la globalización, y si la acción social lo está en el laberinto del individualismo utilitarista (Barcellona, 1996), entonces la participación cívica tiene por delante asignada la ardua tarea de Sísifo; o cuanto menos, algo tan complicado como es canalizar y obtener un cierto grado de corresponsabilidad en las consecuencias de planes, programas y políticas que no son definidas en propiedad por los ciudadanos, articulando además como mandato espacios de consenso en un modelo que estigmatiza el conflicto por disfuncional. Mas allá del riesgo de desacreditación del vehículo, la participación ciudadana corre el riesgo de seguir el mismo camino que la sostenibilidad: como conceptos que, partiendo de posiciones instituyentes respecto al modelo de desarrollo, acaban siendo asimilados por lo instituido sobre la base del mantenimiento de las asimetrías de poder y, a efectos prácticos, vaciadas de contenido.

Mientras tanto, la producción académica (Gyford, 1991; Font, 2001) ha establecido y es ya un lugar común empezar a encajar los resultados –grado de participación o nivel de intensidad participativa alcanzado– diferenciando entre niveles que remiten a los derechos de ciudadanía más arriba referenciados, pero sin distinguir en sus limitaciones normativas: Información (derecho a la información); Consulta (derecho a ser consultado previamente a la adopción de una decisión); Codecisión/cogestión (derecho a tomar parte), en algunos casos denominada también co-regulación dada la capacidad de establecer normas de derecho consuetudinario a través de este nivel; nivel que supone además por definición partes situadas jurídicamente en un plano de igualdad (Aparicio y Baylos, 1992). Quedaría un cuarto nivel, el de autogestión, que algunas veces es integrado en el tercero y en otras simplemente ni se contempla. En cualquier caso, en su conjunto, cabe señalar que esta escalera multinivel está siendo construida por las autoevaluaciones de las propias experiencias sin criterios excesivamente diferenciadores a partir del primer nivel. De hecho muchas experiencias se autodefinen en uno u otro nivel en función de los instrumentos utilizados, como si éstos estuvieran dotados por sí mismos de capacidad para alterar el status diferenciado de las partes participantes, llamando la atención que el mismo instrumento (por ejemplo, el jurado ciudadano) sea referenciado como resultado consultivo o de cogestión. Por ello, sería necesario empezar a elaborar, a partir de los análisis de experiencias concretas, un conjunto de indicadores taxonomizados donde poder ubicar las prácticas seguidas y con ello la tendencia del proceso en su conjunto. Pero lo cierto es que no tenemos ni datos objetivos (más allá de frecuencias de asistencia e indicadores muy primarios de satisfacción por la atención recibida) ni referentes nítidos de evaluación de resultados a los que acogernos sobre el grado de participación alcanzado, ya que muchas de las experiencias promovidas son desde su formulación exitosas-dependientes, por y para su financiación y continuidad.

3.- Movimientos y acciones colectivas en materia medioambiental: cómo se participa realmente⁴

Para conocer la participación en las cuestiones medioambientales hemos considerado oportuno el análisis del papel de los ciudadanos en conflictos medioambientales, principalmente porque es de los que surgen nuevas políticas medioambientales como resultado de la interacción entre todos los actores implicados en ellos. De esta interacción nos interesa la participación ciudadana que, lejos de ubicarse dentro de otros conflictos clásicos como el de clase, de etnia o de ideología, se sitúa claramente por la defensa de la protección del medio ambiente y de un hábitat más respetuoso con las personas. Además es relevante estudiar los conflictos medioambientales porque es precisamente en ellos donde, en la práctica, se da mayor participación ciudadana, y no sólo de los grupos de población directamente o potencialmente afectados, ya que las consecuencias de muchos de estos conflictos tienen gran envergadura para las personas y el medio ambiente en y del que viven.

Conectar la participación política ciudadana con el conflicto y la protesta es una opción particularmente conveniente en las condiciones de la Europa del Sur, donde las políticas ambientales concretas han sido a menudo muy controvertidas y donde la articulación de la sociedad civil presenta rasgos específicos. La sociedad española, al igual que ocurre en otros países del sur de Europa, no tiene altos índices de afiliación en asociaciones medioambientales, pero sí es relevante la capacidad de movilización y la participación en protestas. A menudo, las organizaciones que las encabezan tienen estructuras más descentralizadas y con carácter más informal de lo que podemos encontrar en otros países centroeuropeos o nórdicos, caracterizados por rasgos como una mayor participación en asociaciones ecologistas o una mayor predisposición a pagar impuestos medioambientales específicos (Kousis, 2008). En las sociedades del sur, limitar el análisis de la participación ciudadana al asociacionismo formal daría lugar a un enfoque bastante parcial; y limitarlo al espacio del consenso y la cooperación sería una distorsión importante.

El análisis de diferentes conflictos medioambientales⁵ nos ha permitido, así pues, acercarnos a la participación de la sociedad civil frente a políticas medioambientales concretas así como a iniciativas empresariales. En base a este análisis podríamos decir que la participación que se da por parte de los actores de la ciudadanía coincide con lo que se denomina participación política no convencional, esto es, la que queda fuera de los cauces electorales. Las acciones ciudadanas adoptan formas y estructuras colectivas diversas, aglutinando a movimientos sociales, asociaciones de vecinos, aso-

4. En las siguientes líneas se ilustrará la argumentación sobre la participación ciudadana con los resultados del proyecto Saber científico-técnico y participación ciudadana en la innovación social (SEJ2005-03119/SOCI), en el que hemos participado y que ha sido financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia dentro del Programa Nacional de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas del Gobierno español, realizado a cargo de la Universitat de València, incluyendo investigadores de la Universitat de Barcelona y de la Universitat Autònoma de Barcelona.

5. Se realiza una descripción breve de los casos estudiados, aunque se incluyen a lo largo del discurso.

ciaciones ecologistas, asociaciones de usuarios de recursos naturales, asociaciones de afectados, foros sociales, entidades de ciudadanos, plataformas, ONGs, entre otras muchas posibilidades. No todas las formas organizativas que aparecen son de nueva creación, y en muchos casos no adquieren ni siquiera una estructura formal, si así consiguen mejor sus objetivos, formándose en torno a redes interdisciplinarias y muy flexibles; en otros casos se mantendrán con estructuras centralizadas para tener mejor organización y tener mayor poder de movilización. La novedad de estas agrupaciones sociales reside en el papel que toman como sujetos políticos a través de vías de participación política diferentes a las tradicionalmente institucionalizadas. La sociedad civil deja de entenderse como un lugar exclusivamente de interés privado y lejos del Estado. Por el contrario, se busca un espacio donde tenga lugar la participación activa de los ciudadanos y la extensión de la democracia, donde pueda transformarse la realidad de los asuntos públicos, una sociedad civil "activista" (Kaldor, 2005:21-22).

Frente a la rigidez de los partidos políticos en sus estructuras organizativas y su no respuesta como tradicionales estructuras de participación política, la ciudadanía reclama mayor flexibilidad social, política y jurídica, y demanda mayor protagonismo en la vida política. Las nuevas formas de organización y participación ciudadana parecen más adecuadas para responder a la fragmentación de la sociedad y de su heterogeneidad de intereses (Escudero, 2007:259-266).

Al analizar iniciativas ciudadanas y movimientos sociales nos encontramos con bastante fragmentación en sus discursos y su actividad, ya que están dedicados a ámbitos de la realidad concretos y particulares, como en muchos de los casos que hemos estudiado, surgidos como respuesta a determinados problemas medioambientales o frente a posibles efectos negativos -para un colectivo concreto de personas- de políticas ambientales en proyecto. Las colectividades surgidas en este último caso, en un momento inicial, no suelen plantearse una actividad más lejos que la resultante del problema que les atañe, un rasgo que suelen compartir gran parte de los movimientos cívicos generados por conflictos medioambientales y que es denominado NIMBY (son unas siglas inglesas que significan *Not In My Back Yard*, "no en mi patio trasero"). Las posiciones *nimby* ante posibles riesgos o peligros para una comunidad han producido que la administración, los políticos y las empresas adopten disertaciones "políticamente correctas" para agradar a los ciudadanos, sin entrar en una discusión en profundidad que aborde realmente el problema (Freudenburg y Pastor, 1992); pero en otras ocasiones los movimientos *nimby* han ocasionado precisamente todo lo contrario, ya que la fuerza de argumentación que demuestran sobre los efectos perjudiciales para la comunidad, consigue que sea un tema prioritario para la agenda política (McAvoy, 1999). En general, los colectivos con posiciones *nimby* no suelen mantener coherencia de objetivos con proyectos más generales, aunque en muchas ocasiones, en fases más avanzadas del conflicto y de la toma de conciencia de la gravedad de las repercusiones que éste puede acarrear, hay una apertura de visión hacia planteamientos más universalistas.

Podemos ejemplificar este tipo de movimientos de rechazo local con el generado en el barrio de Patraix en Valencia contra una subestación eléctrica de Iberdrola situada a escasos metros de las

viviendas, un caso que muestra mediaciones complejas entre la defensa inmediata de las condiciones materiales de vida y cuestiones de un alcance más general. Los activistas que han protagonizado esta iniciativa ciudadana han limitado siempre su reivindicación al objetivo de conseguir el traslado de la alta tensión a mayor distancia de las viviendas, exigiendo que la legislación en esta materia se cumpla. Nunca han pretendido cuestionar este tipo de instalaciones ni el modelo de desarrollo que las requiere, en parte por conciencia de lo limitado de sus fuerzas y de lo difícilmente generalizable que era su situación. Sin embargo, la dinámica del conflicto ha dado lugar a una considerable difusión entre los vecinos del barrio de la compleja literatura técnica sobre la contaminación electromagnética y sus efectos sobre la salud. Ha hecho visibles, también, los poderosos límites económicos y políticos que convierten a menudo en papel mojado los tan proclamados derechos de participación ciudadana. A través de estructuras organizativas como la Comisión Pro-Traslado de la Subestación de Patraix y la Asociación de Vecinos Favara, la movilización vecinal ha dado lugar a un cierto aprendizaje colectivo.

En el análisis de la participación ciudadana en el sistema de gestión ambiental vemos cómo se desmitifica el papel de los procesos de participación en cuanto a la resolución de los conflictos ambientales. Si no se superan las limitaciones normativas del enfoque consultivo y se promueven procesos participativos más completos, la participación carece de contenido, ya que el mero proceso de información y consulta no conlleva una gestión más acorde con los intereses de los ciudadanos y más respetuosa con el medio ambiente. Sin embargo, nos encontramos con una realidad social en la que existen numerosos mecanismos de participación, aunque no se encuentra una correlación con la participación real. Así las mesas de convivencia, espacios de mediación o consejos territoriales de participación se encuentran en numerosos municipios sin una mayor implicación ciudadana, ya que estos mecanismos no canalizan realmente la participación ciudadana al no dotarles de toma de decisiones de carácter vinculante a los asuntos sobre los que directamente se ven afectados. Éste es a menudo el caso de los órganos de participación surgidos de los planes de acción locales por el desarrollo sostenible denominados Agenda 21. Con frecuencia encontramos en los municipios la creación de comisiones, foros, plataformas, etc., en que en el mejor de los casos se discute acerca de políticas locales medioambientales concretas; pero es muy habitual encontrar proyectos de “participación ciudadana” que consisten en charlas informativas acerca de qué es el desarrollo sostenible o en meras encuestas de opinión.

Las políticas públicas en materia medioambiental suelen provocar a menudo diversas movilizaciones en la sociedad civil y más concretamente, en el contexto de lo que se ha denominado “nuevos movimientos sociales”, hallamos que la sociedad civil suele organizarse de diferentes formas según los objetivos que se persiguen (Rafet, 2007).

Con frecuencia, encontramos plataformas o asociaciones que no estiman oportuno adherirse a las políticas públicas existentes, sino que tratan de conseguir que sus ideas y objetivos se hagan ineludibles para los actores que participan en la toma de decisiones: podemos señalar a este respecto las diferentes plataformas denominadas “Salvem”(salvemos).

Como ejemplo, nos referiremos a la campaña *Salvem Mallorca*. Este movimiento se inicia en 2005, acumula la experiencia de 20 años de protestas por la destrucción progresiva del paisaje y del territorio en la isla y elabora alternativas sostenibles. Entre 1999 y 2003 había gobernado en las Baleares un pacto de centro izquierda que había intentado ordenar el territorio y proteger parte del paisaje. El posterior cambio conservador del gobierno autonómico hizo acentuarse nuevamente el desarrollismo en la etapa 2003-2007, con numerosas iniciativas de intervención urbanística. Frente a ello, la campaña articuló un modelo de desarrollo más cuidadoso con el medio ambiente. Por una parte, su acción ha estado dedicada a desvelar los límites del crecimiento urbanístico y a corregir sus excesos; por otra, a considerar como tema central de la sostenibilidad la capacidad de carga del territorio. Los principales actores de la sociedad civil que participan en este conflicto son: ecologistas, liderados por el GOB (Grupo de Ornitología Balear), asociaciones de vecinos y asociaciones de derechos humanos. La campaña ha facilitado procesos participativos que han dado como resultado una conciencia colectiva en la isla que tiene en cuenta el entorno natural y promueve un desarrollo sostenible teniendo en cuenta el valor del paisaje y del territorio, a través de manifestaciones, notas de prensa, foros de discusión con amplia implicación de múltiples sectores de la sociedad y mediante una campaña de educación ambiental y de aprendizaje para lo común.

Algunas características similares, aunque con menos generalidad y proyección política, son detectables en el conflicto en torno al Cuarto Cinturón, en el corredor del Vallès (situado al oeste-noroeste de la ciudad de Barcelona). La campaña contra esta obra pública ha sido mantenida por una plataforma compuesta por entidades naturalistas, ecologistas, culturales, asociaciones de defensa del territorio y de promoción del transporte público. Su intención es mantener los espacios libres que quedan en un área sometida a una fuerte presión urbanística. Su propuesta es dar prioridad a la red secundaria de carreteras y crear un "cuarto cinturón ferroviario", como alternativa al eje de largo recorrido que incluye el proyecto de carretera denunciado. Los vecinos que se oponen a la obra y sufren las congestiones del tráfico quieren soluciones que no ven en un eje que consideran proyectado para esponjar las comunicaciones por carretera a larga distancia del eje mediterráneo.

Por otra parte, se da el caso también de colectivos que consideran adecuada su incorporación a las políticas públicas desarrollando mecanismos de cooperación con el resto de actores implicados o que, por lo menos, intentan aprovechar sistemáticamente los cauces de participación regulados.

Así, los conflictos urbanísticos en el País Valenciano han dado lugar a movimientos que, respondiendo en su origen y en su finalidad a la defensa de intereses inmediatos y particularistas amenazados por el desarrollo, han evolucionado hasta adquirir dimensiones políticas notoriamente supralocales y convertirse en referentes de una dinámica social orientada a menos insostenibilidad. Las iniciativas ciudadanas articuladas por la asociación *Abusos Urbanístics No!* tienen como origen la defensa de los derechos de propiedad de habitantes en zonas residenciales cuyas viviendas se ven afectadas por planes de actuación urbanística. Todo el movimiento ha conseguido proyectar el conflicto hasta convertir la legislación y las prácticas urbanísticas valencianas en objeto de condena por el Parlamento Europeo, en materia de preocupación y seguimiento por parte de la Comisión Europea

y en motivo de reclamo para la prensa internacional. Por otra parte, la resistencia a los macroproyectos urbanísticos se ha convertido en una notoria fuente de deslegitimación, ya que no en un freno efectivo, para un modelo de desarrollo claramente insostenible. La participación se ha articulado mediante líneas diversas: el impulso a focos locales centrados en la defensa de intereses materiales inmediatos frente a planes de actuación urbanística de ámbito municipal, la creación de páginas *web* y de alianzas entre grupos de afectados, la protesta en colaboración con otras plataformas de defensa del territorio de ámbito autonómico, la presión en la Unión Europea y, finalmente, la presión al gobierno valenciano para modificar la ley que ha potenciado la proliferación de los *Planes de Actuación Integrada*.

Hay también situaciones en que motivaciones más o menos sostenibilistas se entrecruzan y chocan en la articulación entre perspectivas posicionales y escalas geográficas diferentes. Así, el conflicto surgido con motivo de los planes de implantación de parques eólicos en la comarca tarraconense de la Terra Alta se ha desarrollado en un marco en el que una asociación patronal (AERTA), decidida a invertir en parques eólicos en esta comarca, se encuentra con la oposición de sectores importantes de la población local, principalmente de los grupos ecologistas locales, que argumentan que la alta especialización en la producción de electricidad de la comarca y el impacto paisajístico perjudicarían la vitivinicultura y el turismo de calidad. En ese contexto, el ámbito privado promueve energía limpia y renovable aliado con entidades ecologistas de ámbito nacional y supranacional (GCTPFNN [Grup de Científics i Tècnics per un Futur No Nuclear], Ecologistas en Acció y Greenpeace). La participación ciudadana en el conflicto se ha visto escindida entre quienes dan prioridad al equilibrio territorial (y son por tanto más localistas y se expresan como más preocupados por el modelo de sociedad) y quienes promueven un modelo energético alternativo, más universalistas y más preocupados por planteamientos de sociedad global. Como resultado, no se ha logrado un entendimiento entre los actores implicados y se ha paralizado el proyecto.

Para seguir con el repaso a las diferentes manifestaciones de las relaciones entre administraciones, empresas y ciudadanos en materia medioambiental, habría que señalar aquellos casos en que iniciativas del gobierno orientadas a la protección de la naturaleza o a la reparación de costes de la contaminación encuentran resistencia en la sociedad civil. El caso de los vertidos tóxicos en el río Ebro junto a Flix (Tarragona) revela que la sociedad local ha optado por ocultar durante años la existencia del problema por miedo a que su desvelamiento provocase intervenciones públicas (catalanas, españolas o europeas) que pusieran en peligro la viabilidad económica de la empresa Ercros, causante principal de los vertidos. Ercros es una fábrica importante que da vida económica a la comunidad local y a su entorno geográfico, al que ha aportado prosperidad durante décadas. En este caso fue el gobierno catalán el que tomó la decisión de negociar con el gobierno español y con la Unión Europea las medidas pertinentes para abordar la solución del problema. Aunque se haya dado una participación formal concretada en la información a la población sobre las políticas medioambientales referentes al caso, ésta no se ha visto reflejada en movimientos favorables a una intervención más respetuosa con la naturaleza.

El contexto de análisis de este artículo es el de la participación ciudadana en el Estado español. Sin embargo, es imprescindible hacer mención de la importancia que las diferentes instancias de la Unión Europea tienen en cuanto a la legislación, la gestión y las políticas medioambientales. Una importancia que en el caso español es evidente y a menudo omnipresente: en buena parte de los conflictos que hemos analizado los actores se han visto en la necesidad de visitar las oficinas del Parlamento europeo. Como ejemplo significativo, reseñaremos cómo la Directiva marco -Directiva 2000/60/CE- por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, ha marcado el proceso de participación y regulación del conflicto por los usos del agua del río Ebro y del río Júcar.

En el conflicto generado por la oposición al Plan Hidrológico Nacional encabezada por la Plataforma en Defensa de l'Ebre (que agrupó a numerosas entidades ampliamente representativas de la población del bajo Ebro), el motivo desencadenante fue la percepción de que el trasvase previsto y el centenar de presas proyectadas en la cuenca del río iban a suponer menos agua, menos caudal, menos sedimentos y más salinización, con resultados negativos para el cultivo del arroz, la pesca, la caza e incluso el turismo de la zona, es decir, para actividades esenciales de la vida y la economía locales. Posteriormente, con mayor implicación de científicos, se entendió que los embalses y trasvases iban a perjudicar al conjunto de ecosistemas implicados, y que además iban a hacerlo para favorecer un desarrollo insostenible en la costa (especialmente insostenible en el País Valenciano y en Murcia), en detrimento de una gestión más sostenible de los recursos hídricos, y se formó una visión más a largo plazo que se plasmó sobre todo en la popularización del lema "Por una nueva cultura del agua". A menor escala, una dinámica hasta cierto punto similar se ha desarrollado en el movimiento de oposición al transvase Júcar-Vinalopó en las comarcas recorridas en su curso bajo por el Júcar, donde el discurso académico-político de la "nueva cultura del agua" se ha visto reforzado por la agitación de los regantes tradicionales que han visto amenazados los suministros de agua, tanto a causa de las extracciones abusivas en la cuenca alta del río como a causa de las demandas originadas por los desarrollos urbanístico-turísticos en el sur concretadas en el proyecto de transvase. Los argumentos de los expertos en favor de una gestión sostenible del río han servido para legitimar y "modernizar" los argumentos de los usuarios tradicionales, que han encontrado apoyo en la defensa de sus intereses económicos más inmediatos. También, en sentido contrario, se ha producido una amplia movilización ciudadana generada principalmente por simpatizantes de los trasvases proyectados en alianza con el partido político mayoritario en las regiones destinatarias del traspaso de aguas de las cuencas mencionadas, esto es el Partido Popular de la Comunidad Valenciana y de Murcia. La participación en estos conflictos, tanto en las movilizaciones a favor como en las contrarias a los trasvases, ha estado caracterizada por la protesta, las manifestaciones, la generación de documentos y la realización de seminarios y jornadas entre lo reivindicativo y lo científico avalando las posiciones de los actores implicados, la creación de páginas *web*, la realización de actividades lúdico-festivas que han buscado la participación ciudadana local y regional, actividades formativas para escolares, la reivindicación de la paralización de los trasvases en la administración nacional y europea, la presencia del conflicto a través de la prensa, etc.

Resumiendo: cuando se intenta registrar las formas de la participación ciudadana en materia de medio ambiente, se observa una gran variedad de concreciones. En un extremo, hay políticas de medio ambiente para las que prácticamente no hay establecido ningún mecanismo de participación. También encontramos casos en que los gobiernos definen mecanismos participativos limitados a la información o la consulta que están muy próximos a una formalidad vacía y que a menudo suscitan muy poca implicación por parte de los administrados (así, por ejemplo, la mayoría de los programas de Agenda 21 local no han llegado a promover procesos reales de participación en las políticas, pese a su explícito compromiso formal con ellos). En el otro extremo, es también posible encontrar nuevas plataformas de ciudadanos que deciden plantearse objetivos más generales y englobantes y reclamar una gestión de las políticas públicas que facilite la mediación y la interacción entre todos los actores afectados, actuando en base a las posibilidades ofrecidas por los derechos democráticos fundamentales y eludiendo conscientemente los cauces de participación regulada, percibidos como demasiado estrechos y básicamente insuficientes. Entre esos dos extremos, el análisis empírico revela las configuraciones más diversas. En general, la sociedad civil está realizando un importante papel de concientización en materia de medio ambiente, buscando vías para que la organización social y la protesta puedan influir en la agenda pública y en los políticos, no sólo educando sino consiguiendo compromisos políticos. Este juego de intereses y valores se desarrolla en estructuras de oportunidades políticas en las que la sociedad civil juega un rol activo y propositivo, haciendo visibles algunos temas relevantes en materia ambiental.

La participación no convencional estudiada dentro de los conflictos ambientales nos ha llevado a reflexionar sobre algunos elementos que permiten que los objetivos de la sociedad civil tengan mayor probabilidad de éxito. En este sentido ha cobrado mucha importancia la sensibilización ciudadana sobre el conflicto, de manera que se conozcan las consecuencias dañinas o peligrosas de un problema para la población y para el medio ambiente, presentando no sólo los intereses particularistas sino presentando intereses generales para toda la población. Esto favorecerá, a la hora de convocar movilizaciones, mayor participación ciudadana y por lo tanto mayor reclamo político, mayor capacidad de introducirse en la agenda política. Para ello, es fundamental que el conflicto se vea reflejado en los medios de comunicación, de una manera continua, actualizada, veraz y fundamentada. Al mismo tiempo es importante llegar a la gente de manera cercana, a través de charlas o jornadas informativo-formativas. Y por último, y no menos importante, los movimientos ciudadanos necesitan soporte tecnológico que refuerce y avale sus posiciones (Sempere, Martínez y García, 2008).

4.- Mediaciones circunscritas: la participación regulada en materia de medio ambiente

En las secciones precedentes se ha indicado, por una parte, que la participación regulada ofrece algunas opciones, más bien limitadas y en ámbitos estrictamente circunscritos, para formular peticiones y para ejercer derechos de información y de consulta. Y, por otra parte, que la intervención ciudadana realmente existente adopta un amplio abanico de formas de expresión: en ocasiones aprovecha los canales ofrecidos por la participación regulada, pero muy a menudo descansa en libertades básicas de reunión, expresión y manifestación para desplegarse en movimientos o acciones colectivas de protesta.

En esta sección formularemos una conjetura sobre las razones de que, como se ha señalado con frecuencia, la política medioambiental sea uno de los ámbitos en que más frecuente es el recurso a la regulación de la participación ciudadana. De acuerdo con esa conjetura, que requiere aún mucha elaboración e investigación ulterior a fin de perfilarla y contrastarla, la presencia relativamente alta de procedimientos formales de participación en las políticas de medio ambiente estaría condicionada por tres factores: a) la institucionalización de las políticas de medio ambiente en ámbitos propensos a las resistencias y las protestas, como la protección de espacios naturales, la gestión de residuos y la evaluación de impacto (y posteriormente el agua y ciertos aspectos del urbanismo y la ordenación territorial); b) la polarización entre tecnocracia y democracia de base que ha caracterizado la relación entre las políticas medioambientales y los movimientos sociales ecologistas; y c) la trayectoria histórica de relativa normalización de la política de protesta en las democracias industriales y el especial papel en la misma de los problemas ecológicos. La introducción de procedimientos regulados de participación sería, entonces, una pieza significativa en el intento de introducir mediaciones capaces de gestionar las tensiones aparecidas en los tres ámbitos mencionados.

a) políticas de medio ambiente: entre la gestión de las resistencias y una definición más comprensiva

Los ministerios y consejerías de medio ambiente se han creado en fechas bastante recientes, conviene no olvidarlo. En los inicios, sus ámbitos de gestión eran bastante limitados: espacios naturales, gestión de residuos, evaluaciones de impacto (García, 1990)... Las políticas definidas en esos ámbitos, fuertemente condicionadas por modelos y referentes internacionales, fueron percibidas por sus responsables (y en buena medida siguen siéndolo) de acuerdo con un patrón típico que puede resumirse como sigue. En primer lugar, los responsables de la administración medioambiental han tendido a considerar sus propios criterios como “avanzados” respecto a los mantenidos por otros departamentos de la administración “menos sensibles” a los problemas ecológicos. (Y es cierto que, con frecuencia, las políticas de agricultura favorecen formas intensivas de explotación, las de industria toleran

fácilmente la externalización de los costes de la contaminación, las territoriales ponen pocos límites a la urbanización, etc.). En segundo lugar, han tendido a autoperibirse como representantes de una posición “equilibrada y realista”, intermedia entre los grupos de interés económico afectados, usualmente hostiles a las políticas medioambientales por considerarlas *demasiado proteccionistas*, y los grupos ecologistas, usualmente no menos hostiles a las mismas por considerarlas *poco proteccionistas* (García, 1997:38-40).

Para los fines de este artículo, no importa mucho si la percepción del propio papel por parte de los gestores de la política medioambiental es o no correcta (una cuestión que debería dilucidarse caso a caso). Lo relevante es que la propensión a introducir procedimientos e instancias de participación regulada en las políticas medioambientales tiene mucho que ver con todo ello. La proliferación de juntas consultivas, consejos asesores y sistemas de registro de la voz de los afectados cumple una doble función. Favorecer la aceptación y generar legitimación, desde luego, al situar a cada uno de los actores frente a los puntos de vista fuertemente contrapuestos de los otros actores, reforzando así la pretensión de los gestores de ocupar una posición “equilibrada”. Pero también incorporar matices y puntos de vista, reduciendo la simplificación tecnocrática en la definición de las políticas y haciendo que éstas puedan presentarse como “más comprensivas” (e incluso serlo en ocasiones).

La pregunta acerca de cuál de las dos funciones antes mencionadas es más definitoria o característica de los procedimientos de participación regulada en materia medioambiental es interesante, pero admite mal una respuesta abstracta y general. Para contestarla con algo de sentido haría falta, por un lado, una cuantiosa acumulación de material empírico y, por otro, una mayor perspectiva temporal para poder dar cuenta de los efectos estructurales. El hecho de que muchos organismos consultivos (juntas de parques naturales, por ejemplo) tengan de ordinario una vida mortecina y oscura, y sólo se reactiven transitoriamente en fases de conflicto agudo, sugiere que su papel de legitimación es determinante. Pero también es cierto que, en ocasiones, a través de los procesos de información y consulta, algunas políticas se enriquecen con matices de los que sin tales procesos habrían carecido. Las dos funciones son, por decirlo así, dos caras de la misma moneda, y difícilmente podrían existir de forma mutuamente independiente.

b) la “reconciliación participativa” de las dos almas del ambientalismo

Las propuestas sobre cómo hacer frente a la crisis ecológica, desde sus primeras formulaciones en los años setenta del pasado siglo, han presentado una cierta ambigüedad hacia la democracia representativa, derivada de una característica tensión entre visiones tecnocráticas, propensas a imponer la “única solución posible” a una población reticente, y versiones más de base que otorgan prioridad a la participación en la comunidad.

El primer polo de la dialéctica mencionada ha tenido muchas expresiones teóricas. Por aludir sólo a unas pocas, podríamos recordar por ejemplo la tesis de Harich (1978:141) según la cual la crisis ambiental exige una actuación del poder tan popular como sea posible y tan impopular como resulte

necesario según *el juicio de la ciencia*. O la amargura con la que Heilbroner (1980:38) vislumbró la necesidad de una redistribución tan amplia y de sacrificios tan grandes que sólo serían posibles “para un gobierno con una dirección firme, una estructura de partido amplia y bien organizada y sin inhibiciones por lo que respecta al ejercicio del poder”. O la arrogancia de algunos portavoces del Club de Roma:

“La democracia no es ninguna panacea. No puede organizarlo todo y no conoce sus propios límites. Es necesario afrontar estas realidades de cara, por sacrílega que pueda parecer esta pretensión. Tal y como se ejerce hoy, la democracia ya no se adapta bien a las tareas que se nos vienen encima. La complejidad y la naturaleza técnica de muchos de los problemas actuales no siempre permiten a los representantes elegidos la toma de una decisión competente en el momento justo (King y Schneider, 1991:105).”

En el terreno práctico, la necesidad de una fundamentación científica para definir y abordar muchos problemas ecológicos ha reforzado, en muchos de los enfoques *top-down* de las políticas medioambientales, los rasgos de la característica deriva tecnocrática de las formas de gobernar en las últimas décadas.

En el polo contrario, especialmente en la multitud de grupos locales que han constituido una parte sustancial del movimiento social ecologista, ha habido una marcada inclinación hacia posiciones libertarias o de democracia de base (o, al menos, hacia formas más intensas de participación popular). En esos medios no han sonado extraños argumentos como el que sigue: “Los miembros de una comunidad, reuniéndose en asambleas directamente democráticas, pueden debatir temas de interés común y formular políticas para la consecución de las finalidades colectivas (...) Las relaciones sociales se vuelven transparentes para todos y se someten al control humano (Clark, 1990:101)”. Siempre han existido diferencias entre los planteamientos más “ecosocialistas”, que reconocen un cierto papel al Estado más allá de la comunidad local, y los planteamientos más “ecoanarquistas” que lo niegan, pero el acento en la democracia directa comunitaria ha estado bastante generalizado en el movimiento y, en cierta medida, continúa formando parte de su retórica.

La polaridad arriba resumida ha dado lugar a versiones nuevas de viejos dilemas de la filosofía política. Al igual que todas sus predecesoras, la tesis de que la política medioambiental debe ajustarse a los dictados de la ciencia no ha ofrecido una respuesta convincente a la clásica objeción que puede lanzarse contra cualquier versión del despotismo ilustrado, desde Platón hasta hoy: ¿Y por qué los sabios habrían de ser justos? No menos cierto es que nadie ha resuelto aún la paradójica insuficiencia de la democracia directa más allá de la comunidad: las prácticas de la asamblea de grupo, o de una pequeña localidad, en donde la aspiración a un diálogo simétrico y a una relación personal directa, y la búsqueda sistemática del consenso pueden, hasta un cierto grado, ser satisfechas, no parecen exportables al ámbito societal. De todos modos, para los propósitos de este artículo, esos dilemas pueden dejarse de lado, limitándonos a conjeturar que la proliferación de procedimientos de participación regulada puede ser una forma de gestionar las tensiones derivadas de la contraposición entre tecnocracia y acción directa.

Las instancias y procedimientos de participación regulada son pues, por una parte, un dispositivo de control de las propensiones tecnocráticas. Han abierto algunos canales para la presencia formal en los procesos de elaboración de las políticas del movimiento social ecologista, que puede presentar el hecho de que la participación sea formalmente aceptada como una prueba de que su presión ha conseguido más oportunidades para la intervención ciudadana y ha dado lugar a una cierta apertura social del proceso administrativo de toma de decisiones (Paehlke y Torgerson, 1990). O incluso, en versiones algo más grandilocuentes de la misma idea, se ha podido alegar que tales instancias y procedimientos son una de las inyecciones más fuertes de vitalidad civil y democrática de las últimas décadas (Paehlke, 1988). Conviene señalar, por otra parte, que las estructuras de participación regulada no sólo abren una puerta a los portavoces organizados de los “ciudadanos y ciudadanas que protestan”, sino que también suelen ofrecer una “segunda voz” a grupos de interés económico, partidos políticos y administraciones concurrentes, es decir, a actores tradicionalmente presentes en la política convencional. Y es necesario señalar, por último, que la participación regulada viene siendo una forma de integración (y en ocasiones de cooptación) de los movimientos ecologistas.

Una vez más, hay que señalar que la pregunta por cuál de esas facetas tiene más peso sólo podría contestarse con mucha más información empírica y con una perspectiva temporal más larga. En todo caso, parece razonable conjeturar que la participación regulada viene siendo una mediación practicable para las exigencias contradictorias de la política medioambiental, que oscilan entre un sistema político más experto y uno más abierto a la intervención directa de las gentes afectadas. Y que esto contribuye a explicar que el recurso a ella esté siendo relativamente más frecuente y esté adquiriendo perfiles relativamente más visibles en materias medioambientales que en otras esferas de la política.

c) la participación como recurso en el proceso de institucionalización de las acciones colectivas de protesta

La participación regulada puede verse, por último, como un procedimiento que permite escuchar las razones de los movimientos de protesta y, al mismo tiempo, controlar las características variabilidad, no convencionalidad y multiplicidad de facetas de los mismos. Podría ser, por lo demás, que las formas en que todo esto se expresa en las políticas de medio ambiente sean sólo una manifestación particular de un fenómeno social más amplio.

Algunos autores han detectado en las cuatro últimas décadas una dinámica que apuntaría hacia una mayor frecuencia, una difusión más amplia y una parcial institucionalización de las acciones colectivas de protesta, una dinámica que habría llegado a ser tan característica que justificaría describir las sociedades democráticas actuales como “sociedades de movimientos” (Meyer y Tarrow, 1998). Este punto de vista avanza tres hipótesis fundamentales:

- 1) que la protesta social ha dejado de ser un rasgo esporádico (aunque recurrente) de la política democrática y se ha convertido en un elemento perpetuo de la vida moderna, si bien se han extendido mucho más sus formas no confrontacionales (la firma de peticiones, por ejemplo) que sus formas más conflictivas (ocupación de edificios, violencia política...);
- 2) que los movimientos y acciones de protesta son empleados con mayor frecuencia por actores muy plurales, incluyendo actores políticos tradicionales, como medios de presentar un rango de reclamaciones más diversificado que nunca antes;
- 3) que la profesionalización y la institucionalización están cambiando a los movimientos sociales [los actores típicos de las acciones de protesta, definidos como “desafíos colectivos a las articulaciones existentes del poder y la distribución por personas que son solidarias en torno a objetivos compartidos, en interacción continuada con las élites, los oponentes y las autoridades” (Meyer y Tarrow, 1998:4)] para convertirlos en un instrumento de la política convencional, aproximándolos a los grupos de interés y a los partidos políticos.

Los autores citados reconocen que las líneas apuntadas deben ser matizadas, tanto por las coyunturas (por ejemplo, las transiciones de la dictadura a la democracia) como por rasgos culturales específicos, nacionales o locales, sobre los medios para expresar la protesta política; pero mantienen que, por debajo de tales altibajos y especificidades, tales líneas constituyen una tendencia histórica de largo alcance.

En este contexto, la participación regulada puede entenderse como un elemento del proceso de institucionalización de la protesta y, en general, de las formas no convencionales de intervención política que han caracterizado a los “nuevos” movimientos sociales. El hecho de que las cuestiones medioambientales se hayan convertido en uno de los objetos más persistentes y frecuentes de las acciones colectivas de protesta está relacionado con la naturaleza polémica y controvertida de muchas políticas en ese ámbito, así como con el aumento de perfil de las facetas medioambientales en ámbitos tan relevantes como la gestión del agua y la ordenación territorial (García Márquez, 2008).

Una vez más, el balance resulta confuso. La institucionalización resta visibilidad a los movimientos sociales, haciendo sus perfiles menos agudos y reduciendo su capacidad de confrontación. Facilita también la “colonización” por parte de actores políticos convencionales: partidos políticos que se disfrazan de plataformas ciudadanas para multiplicar sus vías de acceso a los procesos de toma de decisiones; agentes económicos que convierten los motivos de la protesta en factores de negocio, etc. Por otra parte, en algunas ocasiones (como ha ocurrido en ciertos aspectos de la política del agua), les ha permitido introducirse en las estructuras de gestión, condicionar significativamente las opciones e influir apreciablemente en algunas decisiones políticas importantes.

5.- ¿Habrá un punto de encuentro entre el espíritu de la protesta y la participación regulada?

Resumiendo lo expuesto hasta ahora. La participación regulada en materia de medio ambiente es una forma de generar aceptación y legitimación para las políticas definidas “desde lo alto” y es, también, una oportunidad para incrementar la consistencia y reforzar el impacto de las iniciativas ciudadanas. [Hay muchas ocasiones en que el poder puede jugar con los conflictos de intereses plasmados en las estructuras de participación para hacer aceptables sus propuestas. Pero hay también ocasiones en que, con independencia del éxito finalmente obtenido, la utilización de posibilidades de participación reguladas ha potenciado notablemente la incidencia y la visibilidad de iniciativas civiles no dependientes de instancias políticas convencionales: en particular, algunos canales para ejercer el derecho de petición han favorecido esos resultados, como es el caso de la Iniciativa Legislativa Popular en defensa de la huerta de Valencia o del impacto en el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo de las reclamaciones canalizadas por la asociación *Abusos Urbanísticos No!* en el País Valenciano].

La participación es también una posibilidad de producir síntesis entre la definición científico-técnica de los problemas y los intereses y visiones de los grupos sociales afectados. No siempre produce ese resultado. Muchas veces es sólo un dispositivo legitimador de decisiones previamente adoptadas. En ocasiones es el canal por el que circulan dinámicas desequilibradas que expresan intereses particulares. Pero, al menos, delimita espacios y procesos en que podrían tener lugar síntesis productivas.

La participación es, finalmente, un dispositivo para la integración de la protesta en el proceso político. Con frecuencia, los efectos no van más allá de la “domesticación del descontento”. Pero, en ocasiones, ofrece una vía para que circulen y se consoliden novedades en los criterios y procesos de toma de decisiones.

En una palabra: la participación regulada es bastante menos de lo que cierta retórica grandilocuente presenta como una corrección sustancial a las limitaciones e insuficiencias de la delegación política, pero tampoco puede reducirse a un puro y unilateral procedimiento de integración y asimilación de las iniciativas políticas no convencionales.

Bibliografía

- ALGUACIL, J. (2000): "Ciudad, ciudadanía y democracia urbana", *Revista de Documentación Social*, nº 119, Madrid, Cáritas Española.
- ALGUACIL, J. (2005): "Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local", *Polis: Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, vol. 2, nº 12.
- APARICIO, J. y BAYLOS, A. (1992): *Autoridad y democracia en la empresa*, Madrid, Trotta.
- BARCELONA, P. (1996): *El individualismo propietario*, Madrid, Trotta.
- BERNAL, A. (2006): *Concepto y conceptos de participación, talleres de participación y ciudadanía – materiales*, Jerez, Ayuntamiento de Jerez (mimeo).
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (ed.) (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.
- CLARK, J. (ed.) (1990): *Renewing the Earth: The promise of social ecology*, Londres, Green Print.
- DIENEL, P. y HARMS, H. (2000): *Repensar la democracia*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- ECOLOGÍA Y DESARROLLO (2008): *El proyecto Gran Scala de los Monegros a debate*
- ESCUADERO ALDAY, R. (2007): "Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos". En Saucá Cano, J.M. y Vence Simon, M.I. (ed.): *Lecturas de la sociedad civil: Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 255-283.
- FISHKIN, J. (1995): *Democracia y deliberación*, Barcelona, Ariel.
- FONT, J. (ed) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000): *Local y sostenible: La Agenda 21 Local en España*, Barcelona, Icaria.
- FREUDENBURG, W.R. and PASTOR, S.K. (1992): "NIMBYs and LULUs: stalking the syndromes", *The Journal of Social Issues*, vol. 48, pp. 39-61.
- GARCÍA, E. (1990): *Societat, administració i polítiques mediambientals: aplicacions*, Valencia, Conselleria d'Administració Pública, Generalitat Valenciana, mimeo.
- GARCÍA, E. (1997): "L'Albufera". En Cabrejas, M.; Garcia, E.: *València, l'Albufera, l'horta: medi ambient i conflicte social*, València, Universitat de València, pp. 17-89.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2008): "Participación ciudadana y desarrollo territorial sostenible". En AA.VV.: *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*, Tenerife, Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, pp. 35-57.

- GYFORD, J. (1991): *Citizens, Consumers and Councils*, Londres, Macmillan.
- HARICH, W. (1978): *¿Comunismo sin crecimiento? Babeuf y el Club de Roma*, Barcelona, Materiales.
- HEILBRONER, R. L. (1980): *An inquiry into the human prospect (Updated and reconsidered for the 1980s)*, New York, W.W. Norton.
- JUANES, B. y BLANCO, J. (2001): *El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública*, Barcelona, Galgano Consultores-Ed. Díaz Santos.
- KALDOR, M. (2005): *La sociedad civil global: Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets.
- KING, A. et SCHNEIDER, B. (1991): *Questions de survie: la révolution mondiale a commencé*, París, Calmann-Lévy.
- KOIIAN, J. (Ed.) (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage.
- KOUSIS, M. (2008): *Environmental Sociology, Environmental Contention and the Quality of Life*, Rethymno University of Crete, CINEFOGO/ESA Summer School 2008.
- MCAVOY, G.E. (1999): *Controlling technocracy: citizen rationality and the NIMBY syndrome*, Washington, Georgetown University Press.
- MEYER, D.S. and TARROW, S. (1998): "A Movement Society: Contentious Politics for a New Century". En Meyer, D.S.; Tarrow, S. (ed.): *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Oxford, Rowman & Littlefield, pp. 1-28.
- OCDE (2001): *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*. París, OCDE.
- PAEHLKE, R. (1988): "Democracy, bureaucracy and environmentalism", *Environmental Ethics*, vol. 10, pp. 291-308.
- PAEHLKE, R. and TORGERSON, D. (Ed.) (1990): *Managing Leviathan: Environmental politics and the administrative state*, Peterborough (Ontario), Broadway Press.
- PIERRE, J. (Ed.) (2000): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- PINDADO, F. (2006): "Conceptos, modelos y prácticas de Participación: el estado general de la cuestión". En *Talleres de participación y ciudadanía – materiales*. Jerez, Ayuntamiento de Jerez (mimeo).
- RAFET SORIANO, J. M. (2007): "Los nuevos movimientos urbanos y su impacto en las políticas locales", VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio. Valencia,
- RAZQUIN, J. y RUIZ, A. (2007): *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi.

- SEMPERE, J.; MARTÍNEZ, M. y GARCÍA, E. (2008): *Ciencia, movimientos ciudadanos y conflictos socioecológicos*, Bilbao, Bakeaz (en imprenta).
- VILLASANTE, T.; MONTAÑÉS, M. y MARTÍ, J. (Coord.) (2000): *La investigación social participativa: Construyendo Ciudadanía/1*, Madrid, El Viejo Topo.
- VILLASANTE, T.; MONTAÑÉS, M. y MARTÍ, J. (Coord.) (2001): *Prácticas locales de creatividad social: Construyendo Ciudadanía/2*, Madrid, El Viejo Topo.