

Proyecto: Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable

La participación ciudadana en la vida pública de México se ha incrementado particularmente a partir de la década de los noventa. Los eventos internacionales y las necesidades nacionales han influido para que se constituyan diversos grupos, organizaciones y consejos que participan y aconsejan en la definición, instrumentación y seguimiento de las políticas públicas en materia ambiental. Los organismos internacionales han estado pendientes de apoyar y contribuir a la estabilidad política, económica, social y ambiental a nivel mundial. Hoy en día la ciudadanía está cada vez más organizada e informada para participar en el debate ambiental, ejemplo de ello lo constituyen los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

No obstante los logros alcanzados e impulsados a través del proyecto *“Espacios públicos de concertación social para procesos de desarrollo sustentable local”* (2002-2007) desarrollado en el marco de colaboración PNUD-Semarnat, la articulación de estrategias de participación ciudadana aún no se consolida y requiere de una clara convergencia entre los diferentes aspectos de la política ambiental orientada hacia el desarrollo sustentable, pues si bien los órganos creados y grupos organizados han intervenido con incidencia en su diseño, planeación y seguimiento a nivel regional y nacional, existe todavía una dicotomía en la implementación de estrategias a nivel local y federal, además de la necesidad de una mayor y mejor comunicación entre los miembros de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), los grupos que representan y aquellos sectores cuya participación ha sido limitada. Es oportuno aprovechar dichos logros, vincular estrechamente las actividades del proyecto con las estrategias de desarrollo sustentable local y facilitar el acceso a la información ambiental clave.

Derivado de lo anterior, se plantea el proyecto *“Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable”* (2008-2013) que tiene como objetivo general contribuir a asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación corresponsable entre la ciudadanía y el gobierno, orientada al uso racional de los recursos naturales y la protección ambiental. El proyecto parte de la premisa que la participación ciudadana debe incidir de forma efectiva y eficiente en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la sustentabilidad ambiental en los tres órdenes de gobierno.

El diseño de este nuevo proyecto se enfoca al fortalecimiento de la ciudadanía para generar alianzas estratégicas que faciliten la toma de decisiones en las políticas ambientales desde el nivel local y hasta el nivel internacional; articular y fortalecer los espacios de participación existentes, involucrar a la ciudadanía en el monitoreo de los compromisos nacionales e internacionales, desarrollar lineamientos y mecanismos para que la ciudadanía incida efectivamente en las políticas públicas y facilitar el acceso a una información oportuna y confiable derivada de indicadores clave. Asimismo, considera la creación de nuevos espacios de participación para la atención de temas no abordados en la agenda ambiental. Otra parte importante lo constituye el desarrollo de estrategias de educación y capacitación en materia ambiental para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la participación ciudadana.

Dichas estrategias consideran el impacto de las políticas públicas en las escalas local, estatal, regional, nacional e internacional; la incorporación de los grupos principales definidos por la Agenda 21, incluyendo indígenas, mujeres y jóvenes; así como el desarrollo de lineamientos, criterios y recomendaciones para lograr una participación efectiva, incluyente y con incidencia creciente. Cabe señalar la oportunidad que representa para este proyecto el desarrollo simultáneo de una política institucional de participación ciudadana plasmada en la *Estrategia nacional de participación ciudadana, igualdad y transparencia* (ENAPCIT) de la Semarnat, en cuyos componentes están contemplados los resultados y productos de este proyecto.

Para la implementación de estrategias que permitirán el logro del objetivo general y de los resultados planteados en el marco lógico del proyecto, se contará con la participación de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat, como agencia ejecutora.

SECCIÓN I – Análisis

CAPITULO I. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

I.1 Introducción

México se encuentra hoy en un creciente proceso democratizador que integra diferentes enfoques de una sociedad plural que obliga a la revisión y construcción gradual de mecanismos y espacios de participación para lograr un proceso compartido entre gobierno y ciudadanía en la formulación de las políticas públicas y los programas gubernamentales, así como en la gestión, evaluación y retroalimentación incluyente y corresponsable en todos los órdenes de gobierno.

En cuanto al manejo de los recursos naturales y la protección ambiental, las diferentes temáticas y problemas emergentes condensan exigencias sociales muy variadas e intensas que se expresan en un creciente conflicto de intereses y en su conversión en asuntos públicos que deben considerarse en su justa dimensión y en un marco de sustentabilidad que incorpore plenamente los derechos y obligaciones de la sociedad mexicana.

Si bien el sector ambiental cuenta con sustento jurídico y normativo para promover la participación social en la toma de decisiones, así como con mecanismos de consulta, atención y transparencia que han favorecido la participación de la sociedad en numerosos procesos y actividades del sector, es necesario reconocer que aún se enfrentan grandes dificultades para pasar de acciones meramente consultivas a acciones corresponsables en la toma de decisiones que incidan efectivamente en la definición de políticas, programas, proyectos y acciones del sector. A pesar de los avances, aún no podemos considerar que contamos con una sociedad plenamente informada y capacitada o con espacios de participación efectiva que incidan sobre las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable en las escalas local, regional y nacional de manera articulada.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la “participación ciudadana” representa un elemento fundamental del desarrollo humano y considera prioritario impulsar la construcción de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas a través de la ampliación de sus libertades. El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. El desarrollo humano es el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos, este concepto implica reconocer a los individuos como agentes de su propio desarrollo y con capacidades para participar en las decisiones que afectan sus vidas. En este sentido para el PNUD, este proyecto es de gran importancia, al coincidir plenamente con sus principios y prioridades conceptuales y programáticas relacionadas a la construcción y fortalecimiento de espacios efectivos de participación que permitan a la ciudadanía incidir en asuntos y temáticas ambientales.

Asimismo, el proyecto se inscribe y concuerda con lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el cual establece entre sus objetivos *“garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país”* así como *“asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país”*, la Semarnat se ha propuesto construir, conjuntamente con la sociedad civil, la *Estrategia nacional de participación ciudadana, igualdad y transparencia (ENAPCIT)*, como un marco de política que orienta la actuación del gobierno y promueve la participación ciudadana en las políticas ambientales. En ella se reconoce la necesidad de contar con espacios públicos que den cabida a los diferentes sectores que confluyen en la Semarnat, convocando a la sociedad para integrar consejos temáticos u otras figuras organizativas donde se expresen e incorporen las visiones de los organismos sociales, empresariales, académicos, no gubernamentales, de jóvenes, mujeres y grupos indígenas, de los gobiernos estatales y de los legisladores locales. En este sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) desde su expedición en 1988, ha promovido la participación de la sociedad en la gestión ambiental.

Con base en este instrumento, los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), creados en abril de 1995, han contribuido de forma sustancial al fortalecimiento de una participación ciudadana responsable, organizada y profesional, dentro del ámbito de la sustentabilidad.

I.2 Antecedentes del Proyecto PNUD-Semarnat

La colaboración entre el PNUD y la Semarnat para el fortalecimiento de la participación ciudadana inició en 1995 atendiendo una obligación de la LGEEPA y como una iniciativa de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). A partir de ahí, el marco de cooperación con el PNUD ha permitido fortalecer la participación social facilitando la ejecución de proyectos de desarrollo sustentable local en las diversas regiones y áreas de conservación nacionales y generando información actualizada sobre los diferentes tópicos que se abordan en este terreno. También ha facilitado la creación y el desarrollo de espacios de discusión de las políticas ambientales nacionales, regionales, estatales y locales, donde convergen los intereses de los diversos sectores sociales creando una mayor conciencia y responsabilidad ciudadana en la conservación y uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable han sido un ejemplo palpable de los logros e inspiración para la creación de nuevos espacios que recomiendan y asesoran al gobierno en la toma de decisiones y estrategias de política ambiental.

El enfoque de los proyectos emprendidos durante este periodo buscó atender, en su momento, la estrategia nacional definida por el Gobierno Federal, para transitar hacia un desarrollo sustentable. Asimismo, las disposiciones de la LGEEPA, han generado un valioso impulso a la participación ciudadana en las políticas ambientales, en los diferentes ámbitos y sectores que conforman a la sociedad mexicana desde la escala local hasta la internacional. La riqueza acumulada se ha obtenido a través de de los siguientes proyectos:

A. MEX/95/G81, Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Políticas Públicas y Desarrollo Sostenible en México (1995-2003) El proyecto sentó las bases para favorecer el fortalecimiento de la sociedad civil a fin de que pudiera participar a través de grupos organizados en el diseño, formulación y seguimiento de políticas públicas que contribuyeran al desarrollo sostenible.

B. MEX/95/G82, Red de Desarrollo Sustentable (1996-2002). Con este proyecto se conformó un grupo de profesionales, responsables de la promoción de la Red de Desarrollo Sustentable en México, comprometidos en la formulación de un proyecto ejecutivo para obtener apoyos tanto de información como de recursos financieros.

C. MEX/99/G81, Espacios Públicos Participativos y Descentralización de la Gestión Ambiental (2000-2003). En este proyecto se incluyeron los resultados de los proyectos anteriores a fin de priorizar los apoyos técnicos y económicos. Así, se apoyó a las áreas naturales protegidas, proyectos de educación y capacitación ambiental, manejo sustentable de cuencas y ordenamiento territorial ecológico, previo diagnóstico.

D. MEX/99/009, Espacios Públicos Participativos y Descentralización de la Gestión Ambiental (2000-2004). Este proyecto también consideró los resultados de los proyectos anteriores para priorizar los apoyos técnicos y económicos otorgados, previo diagnóstico.

Con el apoyo a todos estos proyectos, se abrió la puerta a una nueva forma de participación de las organizaciones de la sociedad civil para diseñar, planear, monitorear y evaluar las políticas públicas en la materia, por medio de la creación de espacios como los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), tanto a nivel nacional como regional. Asimismo, la Semarnat, ha buscado consolidar los espacios de participación ciudadana con enfoques integrados de política que consideren la visión de los sectores social, empresarial, académico, no gubernamental, de los grupos principales descritos por Agenda 21, así como de los gobiernos estatales, interesados en la promoción del desarrollo sustentable.

A partir de 2002, el Gobierno Federal y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acordaron firmar un documento de proyecto para apoyar, con recursos de Semarnat, el proyecto **MEX/02/006 “Espacios Públicos de Concertación Social para Procesos de Desarrollo Sustentable Local”(2002-2007)** con el fin de impulsar un nuevo diseño institucional, donde la ciudadanía y los gobiernos locales, tuvieran mayor comunicación y participación con las autoridades federales del sector ambiental, con el propósito de revertir y atender las causas de la contaminación, la pérdida de los ecosistemas y de la biodiversidad en el país, mediante diversos mecanismos y espacios de participación (consejos, comisiones, comités, etc.) para analizar y plantear alternativas sobre el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Este proyecto incorporó tres componentes para su desarrollo:

- ⇒ Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, a cargo de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast).
- ⇒ Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders), a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp).
- ⇒ Estadística e Información Ambiental, a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental.

I.3 Situación actual

Los resultados obtenidos en estos proyectos sirven de base para identificar los retos actuales de la participación organizada de los distintos sectores de la sociedad en el diseño, planeación, monitoreo y evaluación de políticas públicas ambientales, tanto a nivel nacional como regional.

Los CCDS constituyen espacios de participación en permanente evolución colectiva donde sociedad y gobierno han contado con grandes éxitos que ayudan a mejorar las condiciones de gobernabilidad ambiental desde la Semarnat. Sin embargo, en una democracia que tiende a consolidarse, el desafío de los CCDS ahora consiste en cooperar con otras áreas de la administración pública en un ejercicio transversal, pionero y de liderazgo para lograr el desarrollo sustentable al que aspiramos como sociedad.

No obstante los avances y la evolución acelerada en el mundo de las temáticas prioritarias en materia de medio ambiente y recursos naturales, así como su complejidad en el tejido de la sustentabilidad, la sociedad ha estado involucrada, ha dado seguimiento y contribuido al desarrollo de las políticas ambientales a través de diversos espacios de consulta, de investigación y de desarrollo de proyectos vinculándose con otros espacios de participación no solamente a nivel local, regional y nacional sino también internacional y mediante los cuales han adquirido nuevos conocimientos que han derivado en recomendaciones y nuevas iniciativas.

Actualmente se reconoce la importancia que tienen los CCDS a nivel nacional y regional como espacios legítimos, representativos y propositivos de participación con una experiencia de 12 años de evolución colectiva. En los Consejos, sociedad y gobierno han tenido grandes éxitos de cooperación que ayudan a mejorar las condiciones de gobernabilidad desde la Semarnat. Sin embargo, existen desafíos con respecto a la participación y su incidencia efectiva en las políticas ambientales, debido entre otras razones, al funcionamiento y diseño institucional de los CCDS y cambios en el desarrollo de la participación ciudadana. Para dar continuidad a estos esfuerzos y reforzar la institucionalización y desempeño de estos órganos de participación social, la Unidad Coordinadora de Participación Social (Ucpast) busca aprovechar el trabajo realizado durante cuatro generaciones por cerca de mil trescientos consejeros integrantes de los CCDS, para fortalecer su representatividad social así como los marcos legales, organizativos y de gestión local existentes.

Por otra parte, existe un alto potencial de oportunidades para vincular los espacios y proyectos antes mencionados con la generación de información ambiental actualizada y accesible de forma oportuna y confiable para la elaboración de diagnósticos e indicadores clave como soportes para la toma de decisiones locales y la planeación de políticas ambientales. En este aspecto, la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la Semarnat, a través de la Dirección General de Estadística e Información Ambiental (DGEIA), desarrolla y difunde las estadísticas e información ambiental que representan un insumo básico para la toma de decisiones, el diseño

de proyectos clave, la elaboración de diagnósticos, el monitoreo de temáticas ambientales, la detección de oportunidades de desarrollo y la atención de problemas y conflictos socio ambientales emergentes.

A la fecha se han desarrollado diversas bases de datos estadísticos, geográficos y de indicadores organizadas dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (SNIARN); también para hacer más accesible esta información se han desarrollado aplicaciones informáticas y publicado diversos documentos como los informes sobre la situación del medio ambiente. Si bien la generación de información es fundamental para la toma de decisiones, un paso indispensable es que ésta esté disponible para los usuarios, lo que implica un esfuerzo continuo y permanente de actualización, difusión y acceso.

Cabe señalar que el marco de cooperación entre PNUD y Semarnat también ha alcanzado un nivel de madurez tal que permite un mayor intercambio de experiencias y estrategias para el fortalecimiento de la participación ciudadana en México y, particularmente, obtener beneficios de la experiencia, especialistas, programas y herramientas con que cuenta el PNUD en otros países. Esta nueva relación permitirá que el PNUD pase de ser una "Institución de apoyo en la gestión" del proyecto a un organismo de "Cooperación técnica y de gestión basada en resultados".

Por el empeño referido anteriormente, es conveniente aprovechar el camino iniciado para redoblar esfuerzos y consolidar acciones emprendidas que contribuyan a alcanzar el desarrollo sustentable, y que fructifiquen en un camino de acciones transversales en el sector público y en la sociedad en su conjunto, a través de un nuevo proyecto "*Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable*" (2008-2013).

I.4 Marco de cooperación internacional

En los años setenta, la creciente preocupación por los problemas medioambientales llevó a las Naciones Unidas a celebrar la **Conferencia Mundial sobre el Medio Humano** bajo el lema "una sola tierra", que se llevó a cabo en Estocolmo (Suecia) en junio de 1972¹. Esa conferencia fue histórica en el pensamiento de los problemas ambientales: se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y se instauró la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente (5 de junio) para estimular a los países a una reflexión común a nivel mundial sobre los graves problemas que afectan el medio ambiente, tomando conciencia de los mismos y reafirmando la voluntad de respetar el entorno.

Es hasta la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, también conocida como Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, donde se logra la participación de la sociedad civil en la problemática ambiental. En dicha Conferencia se aprobó:

- 1) La *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, que consta de 27 principios que definen los derechos y responsabilidades de las naciones (distintas para los países desarrollados del resto de los países) en búsqueda del progreso y del bienestar de la humanidad.
- 2) Un vasto programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible: el Programa 21, conocido también como *Agenda 21*.
- 3) La *Declaración de Principios* para orientar la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques.
- 4) Se firmaron además dos acuerdos internacionales: la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, el *Convenio sobre Diversidad Biológica* y posteriormente, en 1994, el *Convenio sobre la Desertificación*.

¹ Keating, M. 1993. *Cumbre para la Tierra. Programa para el cambio. Publicado por el Centro para Nuestro Futuro Común. Ginebra. Suiza.*

En los capítulos 23 -31 de la **Agenda 21**, se menciona la importancia de involucrar a los grupos principales de la sociedad en la adopción de decisiones como uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable y en todos esos documentos se planteó la necesidad de que participen todos los grupos involucrados a fin de lograr la consecución del desarrollo sustentable. En particular, en el Principio 10 se establece que: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”*^{2, 3}, subrayando 3 pilares básicos para lograr el desarrollo sustentable: el derecho al acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental; colocando a estas tres primicias como condiciones indispensables para tratar las problemáticas ambientales y avanzar hacia el desarrollo sustentable.

Más recientemente, en septiembre de 2000, los 189 miembros de las Naciones Unidas firmaron la **Declaración del Milenio**⁴, que recoge los valores y principios que deben regir a la comunidad internacional en el nuevo milenio, estableciendo compromisos genéricos en torno al desarrollo, la reducción de la pobreza, el desarme y la protección de la naturaleza. Dichos compromisos fueron concretados en torno a 8 objetivos para ser alcanzados en 2015, la mayoría de los cuales incorpora metas precisas e indicadores temporales determinados para su consecución y denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) que se indican a continuación:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.**
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Es importante señalar que México se comprometió al cumplimiento de los 8 Objetivos del Milenio (ODM), y en particular en el sector ambiental, con el **objetivo No. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente** y que las actividades del PNUD deben estar orientadas a alcanzar las metas indicadas. En este marco y considerando que la participación de la sociedad es indispensable para lograr las metas planteadas en cada uno de los objetivos y que todos ellos están diseñados para contribuir con la sustentabilidad de nuestro planeta, es que el proyecto *“Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable”* contempla una serie de actividades para consolidar los avances antes descritos y que, a su vez, converge y contribuye con el cumplimiento de metas de los ODM, particularmente con el citado objetivo.

I.5 Marco jurídico y programático nacional

A nivel nacional, nuestro país ha estado atento a las demandas de la sociedad, así como a las directrices internacionales en la materia. En ese sentido, se ha trabajado en la creación y actualización del marco jurídico que respalda la participación de una sociedad organizada en la definición del desarrollo al que aspiramos como país y teniendo como punto de partida la propia **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, particularmente en los artículos 9 y 26, donde se establece que no se podrá coartar el derecho de asociación o reunión pacífica con cualquier objeto lícito, además de que *“el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”*, y que esta planeación democrática recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

² *Declaraciones de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro (Brasil). Junio de 1992.* Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro (Brasil). Junio de 1992.

³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro (Brasil). Junio 1992*

⁴ Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

A partir de aquí se desprenden una serie de ordenamientos específicos que refieren la forma y alcances de la participación social, entre ellos, la **Ley de Planeación** que establece las bases para *"promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan (Nacional de Desarrollo) y los programas de gobierno, para que los particulares contribuyan a alcanzar sus objetivos y prioridades"*.

En nuestro sistema legislativo, *"...la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno..."*, es un principio fundamental y el Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los distintos grupos sociales.

Es en el **Sistema Nacional de Planeación Democrática** donde se contempla la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones en la elaboración, actualización y ejecución del **Plan Nacional de Desarrollo** que tiene como finalidad el desarrollo humano sustentable y establece los objetivos, estrategias y las prioridades que deberán ser atendidas por el gobierno federal, a través de los programas sectoriales, institucionales y regionales que emanan de éste.

Por otro lado, con el fin de institucionalizar la participación social, el gobierno creó la **Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil** que en el artículo 5º. fracción XII, establece: *brindar apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales*. En esta ley se establecen las facultades de las autoridades que la aplicarán y las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará y coordinará sus actividades correspondientes. También se refieren los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades.

En materia ambiental y de manejo de los recursos naturales, las autoridades federales han sido congruentes con estos lineamientos para considerar la voz de la ciudadanía en la definición y creación de las leyes, reglamentos y normas que regulan las actividades de este sector, así como en la definición del **Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007-2012)** que tiene como principal marco de referencia la sustentabilidad ambiental y que se deriva de uno de los cinco ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 cuyo objetivo nacional No. 8 es *"Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural de país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras"*.

Los objetivos estratégicos 8, 9 y 10 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, manifiestan la importancia de la participación ciudadana y dan sustento al cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en esta materia y a la formulación del presente documento.

Objetivo 8: *Generar la información científico-técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano, y consolidar políticas públicas en materia de educación ambiental, tanto en el plano nacional como local, para facilitar una participación pública responsable y enterada.*

Objetivo 9: *En un marco de respeto a los derechos humanos, establecer una participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad, y en todos los órdenes de gobierno, en la formulación de políticas y la adopción de compromisos conjuntos que contribuyan al desarrollo sustentable de nuestro país.*

Objetivo 10: *Contribuir a la formulación de políticas internacionales de medio ambiente y desarrollo sustentable integrales, eficientes, equitativas, consistentes y oportunas y aprovechar nuestras ventajas comparativas en términos geopolíticos y de desarrollo para promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional en el ámbito internacional.*

Por su parte, la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (LGEEPA), a través de sus artículos 1, 157, 158 y 159, eleva la participación social y la información ambiental a derecho ciudadano, y establece como obligación del Estado propiciar la primera y asegurar la segunda. El sustento jurídico se encuentra también en la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, sus respectivos reglamentos y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables que conforman todo una plataforma jurídica que contiene como criterio medular la participación social en la protección de nuestros recursos naturales como condición para garantizar un desarrollo económico y social con equidad para todos.

En coordinación con la sociedad civil, la Semarnat, a través de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (Ucpast) ha diseñado y desarrolla actualmente la *Estrategia nacional de participación ciudadana en el sector ambiental (Enapci)*, para lo cual se han recopilado una serie de experiencias realizadas a través de los Consejos y diferentes órganos de consulta y participación de esta dependencia, así como de diversas organizaciones sociales para construir un marco de política que oriente la actuación del gobierno y promueva la participación ciudadana en las políticas ambientales. En ella se reconoce la necesidad de contar con espacios públicos participativos e integrar consejos temáticos donde se expresen e incorporen las visiones de los organismos sociales, empresariales, académicos, no gubernamentales, de jóvenes, mujeres y grupos indígenas, de los gobiernos estatales y de los legisladores locales interesados en la promoción del desarrollo sustentable.

Las disposiciones jurídicas referidas son la base legal que sustenta el derecho de la sociedad a participar en el sector ambiental y la responsabilidad de las dependencias de la administración pública en general, y del sector ambiental y de recursos naturales de manera particular, de reconocer, promover y facilitar la participación de la sociedad, y sustentar su quehacer institucional a partir de ella.

I.6 Marco Programático del PNUD

A través del **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (UNDAF, por sus siglas en inglés), el equipo de las Naciones Unidas en México concretó el proceso de armonización programática, de acuerdo a la reforma de las Naciones Unidas y presentó al país una propuesta conjunta para los años 2008-2012.

Este proyecto se vincula con la **prioridad tres** del UNDAF, que se fundamenta en *“Garantizar el disfrute de un ambiente sano y productivo, la conservación del patrimonio natural en el presente y el futuro, así como asegurar la participación en los procesos de desarrollo basado en el aprovechamiento sustentable y equitativo de los recursos naturales”, y de manera mas específica con los siguientes enunciados:*

3.3 Gobernabilidad ambiental, basada en principios de transversalidad, transparencia, información y comunicación, así como en la participación plena de la sociedad, para asegurar un ambiente sano y productivo para todas las personas, con respeto a los derechos colectivos y en el marco de los acuerdos internacionales, particularmente los de corte regional.

3.3.3 Fortalecimiento de la ciudadanía para su participación activa en la agenda socio-ambiental, mediante programas de educación y capacitación, así como la consolidación de espacios públicos de debate y construcción de consensos con los actores principales de la sociedad para la construcción y seguimiento de las Agendas 21 locales y los ODM.

I.6.1 Programa de País del PNUD con México 2008-2012

La Oficina local del PNUD pasó de un enfoque basado en proyectos a otro concentrado en el apoyo a las políticas públicas. Gracias a este cambio y al interés creciente del gobierno y la sociedad en la cooperación con el PNUD, se logró un abordaje más eficaz de las tareas de desarrollo.

El Programa de País se basa en una sólida e innovadora base conceptual, la promoción de puentes de diálogo y concertación, el apoyo a la adopción de políticas públicas y el acompañamiento con asistencia técnica a las acciones nacionales. Las acciones incluyen el fomento de la conciencia colectiva sobre el desarrollo humano sustentable y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento de las capacidades nacionales, la sistematización y difusión de las mejores prácticas, la transferencia de experiencias internacionales, el apoyo a los procesos de concertación, la realización de experiencias demostrativas con potencial de ser reproducidas, y la cooperación Sur-Sur.

La Oficina del PNUD promoverá la gobernabilidad ambiental y el respaldo a los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable en pro del fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para alcanzar una participación ciudadana efectiva e incluyente.

En este sentido, el proyecto se vincula con el efecto seis del Programa de País del PNUD, referente a la *"Consolidación de la gestión de políticas públicas y de la ciudadanía para el desarrollo sustentable"*.

I.6.2 Estrategia de sociedad civil del PNUD

Para el PNUD la participación ciudadana es un elemento fundamental de la democracia y la gobernabilidad, por lo tanto ha definido una estrategia de construcción de ciudadanía que contempla dos grandes vertientes: por un lado, se propone contribuir a mejorar la capacidad de los gobiernos en la toma de decisiones y en la respuesta a los intereses y demandas de sus ciudadanos buscando la legitimidad, la consolidación y la sustentabilidad de los regímenes democráticos.

Por otro lado, potenciar a la sociedad civil impulsando un proceso que mejore sus mecanismos de articulación, fortalezca sus capacidades técnicas y políticas de forma que representen con mayor eficacia los intereses sociales. La relación estratégica del PNUD sería con las organizaciones interesadas en la incidencia en políticas públicas.

La estrategia de sociedad civil del PNUD retoma lo expresado en el *Informe sobre la democracia en América Latina* que plantea la necesidad de repensar la democracia desde la sociedad e introduce el concepto de democracia de ciudadanía. Este informe parte de la convicción de que al colocar a la ciudadanía como fundamento de la democracia, se modifica la manera de concebirla y evaluarla. Abre una dimensión diferente de reflexión y de acción al plantear que el desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social, política y cultural, derechos que conforman un conjunto indivisible e interdependiente.

La importancia de la participación ciudadana en todos los niveles de la acción pública está cada vez más demostrada por la práctica. La democracia moderna tendría un elemento mínimo, necesario pero no suficiente, si sólo descansara en la elección libre de las autoridades. Sin embargo, tanto su legitimidad como la efectividad de sus acciones, dictada por el requisito del "buen gobierno", se ven ampliadas gracias a la consulta, la promoción de la participación, la aceptación de la crítica, y el establecimiento de una relación permanente con la sociedad civil organizada. Es en este sentido que hoy se habla del "derecho a la participación, derecho concebido como derecho universal."

CAPITULO II- ESTRATEGIA

El proyecto "*Construcción de ciudadanía y espacios de participación para el desarrollo sustentable*" tiene como objetivo lograr una participación ciudadana corresponsable e incluyente que incida de forma efectiva y eficiente en la toma de decisiones para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la sustentabilidad ambiental. Este propósito se alcanzará a través de una serie de acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía, el desarrollo de herramientas y sistemas de información, de un profundo conocimiento de las problemáticas ambientales y del reconocimiento social para definir, debatir, proponer, unir esfuerzos y actuar en torno a las prioridades inmediatas locales, regionales y nacionales.

La estrategia del presente proyecto está programada para un periodo de seis años y considera una estrecha vinculación, coordinación y sinergia entre los diversos resultados. Se trabajará a nivel nacional con los representantes del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, a nivel regional y estatal con los representantes de cada uno de los sectores involucrados en los Consejos Consultivos Regionales, y a nivel municipal y comunitario con los Consejos Consultivos Núcleos para el Desarrollo Sustentable.

La realización de las actividades enmarcadas en este proyecto contempla el diseño de una serie de indicadores que podrán integrarse en un índice de participación ciudadana, así como de mapas interactivos y observatorios que expresen los avances en el fortalecimiento de la participación ciudadana y las contribuciones de los diversos productos indicados en el plan de trabajo.

El proyecto destaca el papel que desempeña la sociedad en las políticas nacionales y locales para el desarrollo sustentable, promoviendo una mayor participación de los grupos principales, la equidad de condiciones y la realización de esfuerzos para alcanzar el desarrollo sustentable, particularmente de las comunidades indígenas, las mujeres y los jóvenes.

La diversidad de actores involucrados en el proceso de democratización y su participación efectiva en el desarrollo de las políticas públicas en materia ambiental, se enmarca en una plataforma heterogénea. En este terreno, el proyecto fomentará una mayor incidencia en la participación de representantes del poder legislativo y de los medios de comunicación en los CCDS, quienes facilitarán la interlocución de demandas y la atención de la problemática socio-ambiental en sus diversas escalas. Asimismo, se buscará una mayor equidad en la representatividad de todos los sectores involucrados; el desarrollo de lineamientos y metodologías para la articulación de acciones y la implementación de procesos para el desarrollo sustentable, puestos en marcha por la ciudadanía.

Las acciones de transversalidad e institucionalización de las políticas de difusión y transparencia de la información en materia ambiental requieren generar conocimientos, habilidades y fortalezas en los diversos agentes involucrados. Una estrategia fundamental para lograrlo es hacer partícipe a la ciudadanía en el proceso de consulta de la información ambiental, así como de promover la transparencia y rendición de cuentas de políticas públicas que se implementen en la materia.

En su conjunto, el proyecto tiene el propósito de fortalecer la participación ciudadana corresponsable e incluyente mediante los siguientes resultados:

1. ***Construcción y fortalecimiento de una ciudadanía ambiental.*** Caracterizada por la participación de ciudadanos capacitados e informados y contando con sistemas efectivos de comunicación. Para participar en el debate ambiental, la ciudadanía deberá contar con programas de educación y capacitación en materia de participación ciudadana así como con información ambiental suficiente y confiable, herramientas e instrumentos para acceder a ella de manera fácil y expedita, así como habilidades de comunicación y negociación que les permitan poner los intereses sectoriales y de grupos principales en los espacios de

discusión, defender sus derechos a un ambiente sano y a garantizar el futuro de las nuevas generaciones. Entre otros, se planea el diseño de programas de educación cívica, sensibilización capacitación y el desarrollo de habilidades así como la elaboración de materiales de información ambiental *ad hoc*. Los avances deberán ser medidos por medio de un sistema de seguimiento y monitoreo utilizando indicadores contruidos *ex profeso* para este fin.

2. ***Fortalecimiento de espacios de participación ciudadana desde el ámbito local hasta el internacional.*** La participación ciudadana ha sido creciente en temas de índole global por las afectaciones directas del deterioro ambiental, así como de la disponibilidad y los niveles degradación de los recursos naturales. Tal es el caso de la lucha contra el fenómeno del cambio climático global, la utilización y riesgos por el surgimiento de organismos genéticamente modificados o el agotamiento de los mantos acuíferos, la desertificación y la desaparición de ecosistemas, entre otros, que son considerados como bienes comunes de atención global y en los cuales se requiere de la participación ciudadana a nivel internacional. En este sentido, se plantea impulsar los mecanismos para incrementar el nivel de participación de los CCDS desde el ámbito local y mejorar la calidad del debate, ampliar el acceso a la información a través de talleres y consultas así como del desarrollo de materiales, criterios, oportunidades, guías de participación social en foros internacionales y la vinculación con espacios de participación especializados en materias específicas.
3. ***Monitoreo y participación de la ciudadanía, en la implementación de acciones derivadas de compromisos internacionales en materia ambiental.*** La sociedad está cada vez más interesada en participar en la toma de decisiones de los compromisos internacionales y requiere de mayores espacios para expresar su posición de manera organizada y bajo lineamientos claros para defender sus derechos. Para tales efectos, requerirá de observatorios y sistemas de acceso a la información mediante de los cuales pueda dar seguimiento a las agendas internacionales la implementación de acciones derivadas de acuerdos internacionales y lograr una participación efectiva en los debates donde expresar y opinar sus posiciones.
4. ***Utilización efectiva de los instrumentos base de participación social para el empoderamiento de la ciudadanía.*** Entre ellos destacamos la facilidad de acceso a la información actualizada y oportuna, así como la realización de consultas ciudadanas en las diferentes temáticas del sector ambiental. Una sociedad bien informada incrementa su poder de acción, de incidencia y de participación en el debate ambiental. El desarrollo de mapas interactivos facilita el acceso de la sociedad a la información sobre temas, documentos jurídicos, actores clave e indicadores específicos para estos fines. Este mecanismo puede también servir como elemento de base para planeación y monitoreo así como para detección temprana de riesgos socio-ambientales.
5. ***Igualdad de oportunidades para la participación efectiva de mujeres, jóvenes y grupos indígenas.*** Existe todavía un rezago en el reconocimiento de la importancia del manejo tradicional de los recursos naturales y el sentido cultural que para muchas comunidades representan, así como de los derechos de propiedad que tienen las poblaciones indígenas sobre los recursos naturales. La representación de estos grupos es aún incipiente en la mayoría de los espacios de participación ciudadana, para lo cual se propone establecer un programa de educación y desarrollo de capacidades de organización, de planeación y de participación para jóvenes, mujeres y grupos indígenas. Durante el primer año de ejecución del proyecto se fortalecerá la representación de estos grupos en las bases locales, a través del proceso de renovación de los Consejos Estatales Núcleo y las actividades contempladas expresadas particularmente en el resultado 1 y 2, previamente descritos. En este sentido, es necesario dar seguimiento a las contribuciones y demandas de la ciudadanía relacionadas con el derecho a un ambiente sano y el uso adecuado de los recursos naturales, así como el desarrollo de las bases de datos correspondientes.

El desarrollo del proyecto contará con la participación del PNUD no solamente como organismo de gestión que aconsejará y vigilará la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos financieros sino también aportando beneficios técnicos en esta nueva etapa como son:

- Desarrollo de capacidades de diálogo y concertación en los diferentes espacios de participación ciudadana.
- Metodologías para transversalizar el enfoque de género y etnia en la gestión de proyectos.
- Metodologías y herramientas de seguimiento a compromisos internacionales.
- Mecanismos e instrumentos para la articulación del sistema de participación ciudadana.
- Asociar información accesible, sistematizada y confiable para potenciar el trabajo de los espacios de participación ciudadana.
- Compartir experiencia del PNUD en generación de indicadores en la propuesta del índice de participación social.
- Herramienta de Capacidad 2015 para el desarrollo de capacidades.
- Expertos que contribuyan en el desarrollo de actividades contemplados en los diferentes resultados.
- Capacitación y actualización constante sobre los marcos normativos y administrativos del PNUD al personal relacionado con el proyecto.

El conjunto e integración de estas actividades en el proyecto será desarrollado en armonía y de manera complementaria con la Enapci que contempla la capacitación de funcionarios y autoridades que deberán facilitar la participación social en los procesos de consulta y en políticas públicas en temas ambientales. En este mismo marco, se vigilará que las actividades contribuyan en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y garanticen la participación ciudadana en el marco del desarrollo humano sustentable.

La celebración del Día Mundial del Medio Ambiente brinda una excelente oportunidad para festejar la participación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente y su contribución a la sustentabilidad del desarrollo. Esta fecha será la ocasión para el lanzamiento del proyecto en el cual se contará con la participación de los medios de difusión, del área de comunicación social de la Semarnat. Al concluir las actividades relacionadas con la conformación de los consejos 2008-2011, se llevará a cabo un evento de gran difusión para presentar los avances y metas de la participación ciudadana con la nueva estructura y la visión planteada en este documento.