

Políticas ambientales de participación dirigidas a los jóvenes en América Latina

El sector de los jóvenes ha sido tradicionalmente excluido por parte de los gobiernos latinoamericanos en cuanto a la planeación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, recientemente ha nacido un interés por parte de las agencias gubernamentales y los organismos internacionales por implementar proyectos dirigidos a incorporar a los jóvenes para que participen en diferentes aspectos que llevan al desarrollo de un país. El asunto de la participación ciudadana no sólo se ha venido trabajando con los jóvenes, en los últimos años ha sido un tema importante en aquellas naciones que aspiran a ser sociedades más democráticas.

Palabras clave: Participación ciudadana, implementación de políticas públicas, jóvenes, medio ambiente, democracia participativa.

◆ Profesora del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de Guadalajara, México.

alerobertson@hotmail.com

De unos años para acá, el discurso acerca de la importancia de la participación ciudadana en la discusión de los asuntos públicos se ha incrementado debido al avance de la democracia.

Entre los países latinoamericanos se pueden encontrar, en las últimas décadas, diversos esfuerzos por institucionalizar la participación ciudadana. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, a excepción de algunas experiencias innovadoras,¹ la participación de los ciudadanos se ha limitado a la cuestión electoral en un marco de democracia representativa, lo cual ha puesto en la mesa de discusión

1. Uno de los casos más conocidos es el de los Presupuestos Participativos en Brasil, sin embargo en la mayoría de países de Latinoamérica como Costa Rica, Chile, Uruguay, Bolivia, México (entre otros) se pueden encontrar de acuerdo a HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UNCHS, <http://www.siscom.or.cr/habitat.htm>) una gran cantidad de experiencias latinoamericanas para una ciudad mas sostenible relacionadas con asuntos tales como el agua, la contaminación atmosférica, el tratamiento de residuos sólidos, manejo de recursos municipales, vivienda etc. (<http://habitat.aq.upm.es/>)

la calidad de la democracia que estamos viviendo, como lo señala Nuria Cunill (1991: 75):

Fue necesario más de un siglo de lucha para que los sujetos sociales conquistasen una participación básica, a través de la obtención del derecho al voto. Se trató, en definitiva, de una disputa en torno al poder de la sociedad para decidir sobre su destino. Sin embargo, no se agotó con la reivindicación de un derecho universal, sin discriminaciones. La disputa incesantemente ha ido cambiando de formas, mas no de contenido, en tanto persisten como problemas la desigualdad de la participación social y, en definitiva, la baja calidad de la democracia.

Existe actualmente una lucha por abrir más espacios públicos para la participación ciudadana y el avance de la democracia participativa. Es en este contexto en donde surge, desde diferentes instancias, la demanda de la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

A pesar de esto, el seguimiento de estrategias para incorporar a la sociedad civil está en construcción y sus resultados dependen de muchos factores, como el contexto político y social en donde se pretende establecer mecanismos de participación ciudadana; las capacidades de los gobiernos para implementar una gobernabilidad democrática, que desde la acción gubernamental implica incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en los procesos de gestión; la capacidad de los ciudadanos para participar, organizarse e influir en la toma de decisiones y en la definición y elaboración de políticas públicas; la existencia y acceso a grupos técnicos capacitados en el diseño, manejo y desarrollo de metodologías y mecanismos adecuados para la inclusión de la participación ciudadana en la planeación, que garanticen el logro de objetivos específicos y promuevan formas de gobierno más democráticas.

Los mecanismos de participación han favorecido principalmente a los grupos organizados. Para los gobiernos

resulta más sencillo trabajar con estos grupos debido a que son más fáciles de ubicar y reconocer, además generalmente se considera que se encuentran mejor informados y su colaboración podría tener más impacto dentro de la comunidad que los ciudadanos que no están organizados. Esto último es cierto sólo si las organizaciones ciudadanas son, a su vez, estructuras que funcionan bajo principios democráticos. En sociedades en transición como las latinoamericanas, generalmente la madurez organizacional es pobre debido a la falta de cultura participativa de los ciudadanos, a la desconfianza de éstos frente a las organizaciones (principalmente las gubernamentales) y a la permanencia de viejas organizaciones corporativas que son el legado del viejo régimen altamente autoritario, centralizado y corporativo.

Democracia y participación ciudadana

Dentro de las experiencias participativas existen formas convencionales de participación y otras que son innovadoras las cuales pertenecen, desde el punto de vista de la teoría democrática, a dos corrientes de pensamiento tradicionalmente opuestas.

Se puede observar que desde la perspectiva de la democracia representativa, la cual se ha encargado de la participación electoral, no existe ningún interés por otras formas de participación ya que supone que la elección ciudadana de un representante político garantiza la representación de los ciudadanos en la toma de decisiones. En cambio, la teoría de la democracia participativa ha enfocado su interés en hacer uso de herramientas que permitan una participación más directa, ya sea valiéndose de las tradicionales o implementando nuevas estrategias. La democracia participativa surge como respuesta a las críticas hechas a la democracia liberal en el sentido que se le considera una “estructura

rígida y alejada de los intereses reales de los ciudadanos” (Font, 2000: 10).

Las estructuras de las democracias representativas o liberales no cuentan con mecanismos para establecer una relación con los ciudadanos en aquellos asuntos públicos en los que resultan directamente afectados. En este escenario, los individuos experimentan una sensación de impotencia ya que no ven resuelta su problemática social.

Sobre el tema se pueden encontrar defensores y críticos, quienes exponen las conveniencias e inconveniencias que se presentan a la hora de incluir a los ciudadanos en las diferentes fases de los procesos de planeación participativa.

Los detractores de la democracia participativa —entre los cuales figuran autores clásicos como Schumpeter, Berlson, Huntington o Wildawsky— afirman que las democracias funcionan mejor con niveles bajos de participación ciudadana (Font, 2000). Desde esta perspectiva, se considera que la participación provoca un exceso de demandas que los gobiernos no pueden satisfacer y se crea una sensación de frustración y de desconfianza por parte de los ciudadanos. Para ellos, lo ideal sería reforzar las instituciones de democracia representativa.

De manera opuesta, los partidarios de la democracia participativa, como Barber y Pateman (Font, 2000), consideran que limitar la participación al ámbito electoral tiene como consecuencia una democracia débil y que la participación ciudadana tiene una función de aprendizaje social que permite a los ciudadanos de a pie desarrollar un sentimiento de comunidad. Aunado a lo anterior, los defensores de la democracia participativa señalan que los escenarios en donde se desenvuelven las sociedades modernas se han complejizado en los últimos años, a consecuencia de múltiples factores, y que los Estados se enfrentan a retos que no pueden atender por sí solos.

Ante la existencia de insatisfacción de las demandas sociales, se ha generado entre algunos gobiernos y partidos políticos un auge por difundir la importancia de la participación ciudadana y crear nuevos instrumentos que la permitan. Pero es necesario aclarar que lo anterior no ha ocurrido únicamente por iniciativa de los gobiernos ya que, como se ha mencionado, todavía existe entre éstos resistencia a ceder parte de su poder en la toma de decisiones y compartirlo con los ciudadanos. Ha sido también la presión por parte de los ciudadanos lo que ha conseguido abrir espacios en los cuales se pueda tener más injerencia sobre los asuntos que los conciernen.

Los motivos que han llevado a los ciudadanos a demandar estos espacios son varios. Es importante señalar dos de éstos. Por un lado, en los últimos años se ha visto que los gobiernos y partidos políticos han perdido credibilidad entre los ciudadanos, lo cual ha generado desconfianza por parte de éstos y ha impulsado a los mismos a estar más cerca de sus instituciones para tomar decisiones que realmente tengan un impacto en la resolución de los problemas que viven. Por otro lado, el aumento de conflictos a escala mundial ha ocasionado que los Estados se vean rebasados en sus funciones y así se hace necesario trabajar más de cerca con grupos que tengan más experiencia en la temática que se esté tratando.

Hay que señalar que en la mayoría de los gobiernos, al menos en Latinoamérica, la tradición ha sido contar con un Estado fuerte, altamente centralizado y autoritario en donde los ciudadanos han tenido una participación muy limitada, lo que ha propiciado una actitud contradictoria por parte de éstos. Por un lado hay un sentimiento de insatisfacción y de enojo, y por el otro, una actitud apática o de desconocimiento para tomar la iniciativa y jugar un rol más dinámico en los espacios públicos. A la vez que existe desconfianza de la sociedad civil frente a las instituciones

públicas, lo cual ha generado la apatía política de los ciudadanos. Es aquí donde los partidarios de la democracia participativa insisten en la importancia de involucrar a los ciudadanos para legitimar las acciones del Estado y así devolver a los ciudadanos la confianza que en la mayoría de los casos se ha perdido.

La incorporación de los ciudadanos en las políticas ambientales

La cuestión de la participación de los ciudadanos se ha planteado como una estrategia para volver más eficientes los procesos y resultados frente a diferentes problemáticas sociales, como lo es actualmente lo que concierne al medio ambiente. El asunto de la participación ciudadana en los proyectos para mejorar los diversos problemas medioambientales se ha tratado principalmente en foros internacionales, en donde se ha discutido la importancia de que los ciudadanos se incorporen a las diversas fases de planeación de dichos proyectos.

Dentro de los foros internacionales más relevantes en la materia se encuentra la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Cumbre de Río (Río de Janeiro, Brasil, 1992), la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (Santa Cruz, Bolivia, 1996), la Convención sobre el acceso a la información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Aarhus, Dinamarca, 1999), y más recientemente la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, conocida como la “Cumbre de Johannesburgo”, realizada en el año 2002.

Dentro del capítulo 8 de la *Agenda 21*, plan de acción para alcanzar la sustentabilidad emanado de la cumbre de Río, titulado “La dimensión ambiental en la toma de decisiones”, se aborda la necesidad de reestructurar el proceso de toma

de decisiones para que los asuntos de medio ambiente y desarrollo no se traten de forma independiente de los políticos y económicos, ya que esto trae como consecuencia una falta de integración de estas cuestiones y pone en riesgo el proyecto de sustentabilidad que se pretende alcanzar. En este aspecto, el objetivo general consiste “en mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones, de manera que se integre plenamente en el examen de las cuestiones socioeconómicas y relativas al medio ambiente y se logre una participación más amplia del público” (*Agenda 21*, capítulo 8).

Así mismo, es en diferentes foros internacionales sobre medio ambiente y de juventud en donde se ha planteado la necesidad de involucrar a los jóvenes en la problemática medioambiental, sugiriendo diversas estrategias para lograr este fin. Como se señala en la en el capítulo 25 de *Agenda 21*:

Es una necesidad imperiosa que la juventud de todas partes del mundo participe activamente en todos los niveles pertinentes de los procesos de adopción de decisiones, ya que ello afecta su vida actual y tiene repercusiones para su futuro. Además de la contribución intelectual y de la capacidad de movilizar apoyo que tiene la juventud, los jóvenes tienen una manera particular de analizar las cosas que es menester tener en cuenta.

Y además recomienda lo siguiente:

Cada país debería instituir, en consulta con sus círculos de jóvenes, un proceso para promover el diálogo entre los círculos de jóvenes y el gobierno a todos los niveles y establecer mecanismos que permitieran el acceso de los jóvenes a la información y que les aseguraran la posibilidad de presentar sus opiniones sobre las decisiones oficiales, incluso sobre la ejecución del Programa 21.

Uno de los documentos más importantes que se ha elaborado al respecto es el “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes”, promovido por los Estados miembros de las Naciones Unidas, en donde se ha enfatizado aún más la urgencia de elaborar políticas nacionales dirigidas a este grupo social para resolver diversos conflictos que los atañen, entre ellos el del medio ambiente.

Como se puede observar, resulta cada vez más evidente para los diferentes actores sociales que es necesario contar con mecanismos para fomentar la participación de los ciudadanos en los proyectos de gestión ambiental, ya que si no se cuenta con el apoyo de éstos difícilmente se podrán lograr los objetivos de sustentabilidad a los que se han comprometido en diversos foros y en los documentos que de ellos surgen.

En esta dinámica de un reconocimiento creciente de la importancia de los ciudadanos en la gestión ambiental como piedra angular para que ésta sea eficiente, eficaz y legítima, los países, en particular los latinoamericanos, han venido adquiriendo compromisos como los señalados anteriormente.

Dentro de los compromisos adquiridos en relación con la participación ciudadana en la planeación ambiental encontramos el de la incorporación de los jóvenes en la política ambiental, lo anterior es relevante por varias razones:

1. La importancia de los jóvenes como grupo de población (magnitud y exclusión).
2. Si el desarrollo sustentable supone, entre otras cosas, la equidad intergeneracional en las oportunidades de satisfacer las necesidades, entonces la integración de los jóvenes conforma un grupo clave para el cumplimiento de este principio.
3. El desarrollo sustentable propone un cambio de prácticas que se va construyendo paulatinamente, lo que

implica un proceso lento de largo plazo; entonces, el aprendizaje social de las generaciones más jóvenes es importante ya que ellos serán los que seguirán enfrentando la problemática que acarrea el deterioro del medio ambiente.

Por lo tanto, dentro del diseño e instrumentación de la política ambiental los jóvenes se vuelven una población-objetivo prioritaria.

La incorporación de los jóvenes en la política ambiental en América Latina

La inclusión social de los jóvenes es vital para que las naciones latinoamericanas puedan convertirse en sociedades democráticas y sustentables, ya que representa un fortalecimiento para la gobernabilidad nacional. Los jóvenes han sido tradicionalmente considerados como un sector vulnerable y marginado dentro de las decisiones sociales, económicas y políticas de diferentes naciones.

En el ámbito latinoamericano, las experiencias en el tema de los jóvenes son heterogéneas, como lo son los mismos contextos nacionales de cada país. Sin embargo, se pueden encontrar similitudes en cuanto a las características de las políticas de juventud, como es la enorme dispersión institucional y de esfuerzos, así como la sectorialidad de las mismas.

En un documento llamado “Políticas de juventud en América Latina en la antesala del 2000: logros, desafíos y oportunidades”,² elaborado en 1999, se señala que una de las grandes deficiencias de los programas hasta ahora impulsados es la de la promoción de la participación juvenil y la construcción de ciudadanía.

2. Página de la Organización Iberoamericana de Juventud.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001: 176-178), en el año 2000 en Latinoamérica había 142,537 millones de jóvenes, de los cuales 71,633 millones son hombres y 70,938 millones mujeres. Lo anterior equivale aproximadamente a 28% de la población total de la región. En el periodo que va de 1995 a 2000, la tasa de crecimiento de la población joven descendió de 3.4% a 1.4%. Esto representa un descenso significativo ya que de 1970 a 1975 la tasa de crecimiento de esta población era entre 3% y 5% en casi toda la región (CEPAL, 2000: 50).

A pesar de que en la actualidad el crecimiento de la población juvenil en Latinoamérica ha disminuido, en el periodo comprendido entre 1970 y el año 2000 casi se duplicó ya que en el año de 1970 el número de jóvenes ascendía a 72 millones. Lo anterior ha tenido como consecuencia serios problemas en servicios de educación y salud, así como en las oportunidades de empleo.

En América Latina, la política más homogénea que ha sido implementada por las autoridades estatales para involucrar a los jóvenes en la problemática medioambiental es el proyecto GEO Juvenil. El GEO Juvenil es un proyecto impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que pertenece al grupo de los informes conocidos como GEO, que por sus siglas en inglés significa *General Environmental Outlook*, y es producto de los requerimientos que establece la *Agenda 21*.

En algunos países³ latinoamericanos existen programas ambientales dirigidos a los jóvenes e impulsados por la instancia medioambiental correspondiente, sin embargo el proyecto institucional del cual se tienen más información y resultados concretos es el de GEO Juvenil.

3. Como es el caso del Club Forjadores Ambientales de Chile, Programa Medio Ambiente y Juventud en Argentina y Colombia Joven en Colombia; sin embargo, la información de la que se dispone es vía Internet y sólo es descriptiva en cuanto al proyecto.

Hasta el momento son cuatro los países Latinoamericanos que cuentan con un informe GEO Juvenil ya terminado, y algunos otros se encuentran en el proceso de elaboración del mismo. Los países que cuentan con el GEO Juvenil son México, Argentina, Uruguay y Perú; y en proceso de elaboración, Cuba, Colombia, Brasil y una edición para Centroamérica y otra para el Caribe, de acuerdo a datos del PNUMA (2003).⁴

Los informes GEO “hacen exámenes periódicos del estado del medio ambiente y brindan orientación para los procesos de adopción de decisiones tales como la formulación de políticas ambientales, la planificación de medidas y la asignación de recursos”.⁵ Los reportes se han realizado a escala mundial, regional, nacional y más recientemente por ciudades.

El proyecto GEO Juvenil América Latina y el Caribe se inició en noviembre de 1999 con el objetivo primordial de:

[...] dar a conocer la visión de los jóvenes de la región respecto al medio ambiente y también sus propuestas para dar soluciones a los problemas de sus comunidades y así promover estrategias que permitieran a los jóvenes formar parte de un proceso de participación activo.⁶

La participación de los jóvenes (de 15 a 29 años de edad) consiste en una convocatoria para que envíen trabajos con temáticas relacionadas con la problemática ambiental. Los trabajos pueden ser ensayos breves (cuartilla y media), investigaciones (dos cuartillas), narraciones personales (una cuartilla), ilustraciones, fotografías, caricaturas o poesías.

Algunos de los temas que se manejan en el informe son los siguientes: participación pública, legislación, suelos, aire,

4. Reporte de la Reunión Regional de GEO Juvenil para América Latina y el Caribe, octubre 2003, p. 3; y Boletín Informativo Especial del GEO Juvenil.

5. GEO Juvenil para América Latina y el Caribe, 2001, p. 6.

6. *Ibidem*.

agua, vulnerabilidad, biodiversidad, emisión de gases de efecto invernadero, bosques, residuos sólidos, áreas naturales protegidas, consumo responsable, pobreza y salud. La información contenida en cada una de estas secciones no es elaborada por los jóvenes, proviene de los mismos estudios realizados por Naciones Unidas. Los trabajos que los jóvenes envían y son seleccionados sirven para complementar dichas secciones.

Para poder abordar y estudiar la cuestión de la implementación de la política de incorporación de los jóvenes en la política ambiental en América Latina, se han definido variables analíticas (cuadro 1) con base en algunas propuestas teóricas, en particular la propuesta de García (2004). En este artículo se presentarán de manera general algunas de estas variables que sirven para comprender en diferentes aspectos el contexto donde se originan en América Latina proyectos de participación como el GEO Juvenil.

Cuadro 1
Variables analíticas de la implementación de políticas de incorporación de los ciudadanos

Análisis de la implementación de políticas de incorporación de los ciudadanos	Aspectos contextuales	Presiones externas Marco político
	Aspectos institucionales	Marco legal
	Aspectos organizacionales	Presiones internas
		Cambio organizacional
Recursos humanos Recursos financieros		

Fuente: Elaboración propia.

Aspectos contextuales

a) Presiones externas

Las presiones del contexto internacional se han intensificado, así como los problemas que enfrentan las naciones del orbe, como lo señala la teoría de la Gobernabilidad. En cuanto a los países de América Latina, Tomassini (2000) señala que los países en América Latina se enfrentan a numerosos desafíos que les plantean los cambios acontecidos en el escenario internacional.

En lo que concierne al problema del medio ambiente, han sido las Naciones Unidas, a través de sus respectivos organismos, las encargadas de determinar las políticas ambientales así como las estrategias indicadas para enfrentar el conflicto. Esto nos remonta al enfoque teórico acerca de la implementación de políticas públicas al estilo “*Top Down*” en donde quienes toman las decisiones —en este caso las Naciones Unidas— y los ejecutores —los gobiernos nacionales— se encuentran en diferentes escenarios.

Las políticas ambientales dictadas por las Naciones Unidas están diseñadas para implementarse en países con democracias sólidas y avanzadas porque requieren de estructuras institucionales eficientes, recursos humanos y financieros, capacidades técnicas y una gran participación de los ciudadanos.

Estas estructuras no se encuentran todavía en los países latinoamericanos, sin embargo, éstos adoptan las recomendaciones y políticas, firman los acuerdos correspondientes e inician el camino hacia la lucha institucional para la conservación del medio ambiente. A pesar de los avances en la materia que se pueden encontrar en la región, las instituciones están todavía muy lejos de cumplir con los resultados esperados por la implementación de los mandatos de las Naciones Unidas. Esto lleva cada vez más a encontrarse con situaciones en donde los proyectos institucionales se encuentran solamente en el papel, ya que la

infraestructura con la que se cuenta para desarrollarlos e implementarlos es mínima así como el interés real de los gobernantes para impulsarlos.

En América Latina se ha observado que la realización de foros internacionales, promovidos principalmente por las Naciones Unidas, ha provocado que los países de la región consideren de manera más seria el tema del medio ambiente. Además de que han ejercido presión para que los gobiernos establezcan líneas de acción más claras y presenten resultados concretos en cuanto a los compromisos asumidos en estos foros.

b) Marco político

De acuerdo a Tomassini, (1993: 4) la principal amenaza que enfrentan los países latinoamericanos es el problema de la gobernabilidad, derivado de sus procesos de desarrollo político y económico. El autor señala que:

[...] la historia de América Latina, está llena de situaciones en las que los programas de desarrollo sensatos y bien intencionados fueron desbordados por experiencias populistas o en las que regímenes políticos progresistas e igualmente bien inspirados perdieron el poder, a veces en forma trágica, debido a su mal manejo de la política económica.

La democracia es una de las condiciones necesarias para alcanzar la gobernabilidad, como lo plantea la misma teoría. La situación que se vivió en la mayor parte de América Latina en las dos últimas décadas con respecto a los regímenes políticos no ha sido favorecedora en cuanto al fortalecimiento de los Estados en la región. Los cambios políticos más destacados en los años ochenta y noventa en América Latina son la transición de dictaduras militares a gobiernos democráticos en donde los gobernantes son elegidos mediante el voto. Esta situación, entre otras, ha llevado a los Estados a entrar en un proceso de reforma, en

diversos aspectos, en el cual se ha registrado una tendencia a la descentralización y a la privatización de algunos de los servicios que eran otorgados anteriormente por el Estado. Los niveles estatales y municipales se han visto privilegiados al gozar de una cierta autonomía económica, política y administrativa por lo que su capacidad de acción se ha incrementado. Esto, en algunos casos, ha facilitado la interacción entre el Estado y los ciudadanos.

Otro cambio importante que se vivió en América Latina fue la apertura e integración de la economía en el mercado mundial, en sistemas que habían funcionado tradicionalmente hacia adentro. Así mismo la acelerada globalización plantea a los Estados latinoamericanos nuevos desafíos que, a causa del agotamiento del modelo tradicional estatal, éstos son incapaces de cumplir.

La ola de democratización y liberalización política que se vivió en Latinoamérica no ha sido suficiente para que el Estado se fortalezca, de hecho, en la década de los noventa los problemas que se vivieron en muchos de los países ocasionaron que en la mayoría de ellos sus gobernantes no terminaran de forma normal su periodo.

Actualmente, uno de los grandes desafíos que enfrenta la política latinoamericana es la pérdida de confianza y credibilidad de los ciudadanos frente al Estado y sus instituciones. Así lo revelan algunos estudios al señalar que lo anterior es “un fenómeno extendido que se manifiesta en el aumento del voto en blanco, el abstencionismo electoral, el decrecimiento de las identidades partidarias y el desinterés por las campañas electorales”.⁷ Esto ocasiona una crisis de legitimidad política del Estado, como lo señala la teoría de la gobernabilidad, y un creciente desinterés por parte de los ciudadanos en involucrarse en cuestiones políticas.

7. Römer y asociados (1995), citado en Tomassini (2001: 69).

Aspectos institucionales

En América Latina, la creación de normas y leyes en cuestiones de medio ambiente, o cambios en las mismas, se dio principalmente en las dos últimas décadas. Paralelamente al desarrollo de la legislación ambiental a escala internacional, se pone en la mesa de discusión el asunto de la participación de los ciudadanos y particularmente de los jóvenes, en donde también se encuentra un importante avance en cuanto a la creación de leyes y organizaciones.

Las leyes que hacían referencia a asuntos medio ambientales se encontraban dispersas entre diferentes dependencias y es sobretodo hasta la década de los noventa en donde se crean leyes generales de medio ambiente que engloban todo lo relativo al tema.

Los acuerdos de la Cumbre de Río fueron adoptados por América Latina y el Caribe; sin embargo, en el transcurso de los años noventa no se les dio un impulso creciente a los compromisos asumidos. De acuerdo a Bárcena y Sánchez (2002), esto se ha debido a las restricciones estructurales internas, las distorsiones en la interpretación y puesta en práctica de los acuerdos, los sesgos que adquirieron diversas negociaciones internacionales y la acentuación de las asimetrías globales, entre otros factores; todo ello ha conducido a un debilitamiento de la agenda del desarrollo sostenible. Si bien la región ha vivido un claro cambio institucional y normativo, no se han concretado ni la visión ni el potencial reformador y movilizador de la agenda de sostenibilidad, aun cuando se han creado las bases para ello.

Las políticas ambientales que se han implementado en la región contemplan la cuestión de la participación de los ciudadanos, como por ejemplo en los casos de Chile, Argentina, Perú, Uruguay, Cuba, Colombia y México, entre otros. Se puede apreciar que existe un avance significativo en la región en lo que respecta a la legislación ambiental, sin embargo se trata en su mayoría de leyes muy generales

que se limitan a hacer mención de los asuntos sin establecer acciones concretas.

Aspectos organizacionales

a) *Presiones internas*

La mayor difusión en cuanto a información relacionada con el medio ambiente que se dio en la década de los ochenta y noventa, así como la transición democrática que se vivió en la región latinoamericana, permitieron la aparición de nuevos actores que comenzaron a demandar atención a problemas sobre este tema, como lo señala García-Guadilla (1994: 14): “Una de las características más sobresalientes de las dos últimas décadas en América Latina y Europa es el surgimiento de los movimientos sociales, entre los que destaca el ambientalismo”.

Estos actores están fuera del ámbito estatal y no persiguen intereses partidistas, buscan construir su propio diálogo social y reclamar espacios de influencia en la sociedad. La novedad de estos grupos consistía en que no defendían intereses particulares, su objetivo era plantear problemáticas sociales y ponerlas en la mesa de discusión.⁸

El surgimiento de organizaciones no gubernamentales o asociaciones vecinales, entre otros, colocaron al Estado en una posición en la cual debía incorporar la cuestión del medio ambiente y la sustentabilidad en su discurso y ofrecer vías que pudieran llevar a la resolución de estos conflictos. La unión de grupos sociales en contra de alguna acción que ponga en riesgo el ecosistema, y su consecuente difusión en los medios, ha resultado una medida efectiva para que el gobierno dé marcha atrás en la decisión que se haya tomado.

8. Sexta Consulta sobre el Medio Ambiente (1995).

Con respecto al papel que han desempeñado estos actores no estatales, se puede encontrar en el más reciente informe GEO Latinoamérica (2003: 27) el siguiente comentario:

Los grupos de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales tienen un papel más relevante en las actividades de desarrollo y conservación del medio ambiente en nuestra región, participando en la forma oportuna y sobre la base de una información abierta y transparente, si bien estos pasos no han logrado revertir las tendencias de crecimiento de la pobreza y la degradación medioambiental.

b) Cambio organizacional

En América Latina, la mayoría de las instituciones medioambientales se crean a finales de los años ochenta o principios de los noventa, en respuesta a los compromisos asumidos en la *Agenda 21*.

Las estrategias para el establecimiento de secretarías o ministerios especializados en el tema del medio ambiente fueron muy similares en toda la región. Se agruparon en una sola instancia todas aquellas dependencias que estaban relacionadas con cuestiones medioambientales y se crearon otras para estar más acordes a las demandas que presentan dichas cuestiones.

Las instituciones reguladoras en materia ambiental existentes en América Latina y el Caribe se enfrentan al reto cada vez más urgente de diseñar instrumentos de gestión ambiental que sean eficaces y económicamente eficientes en términos del logro de las metas ambientales, sobre todo en vista de que los esquemas regulatorios tradicionales no han respondido adecuadamente al deterioro ambiental que aqueja a la región.

En las secretarías del medio ambiente de los países que cuentan con un GEO Juvenil —México, Perú, Uruguay y Argentina— no se tiene un departamento específico para atender los asuntos de los jóvenes y el medio ambiente,

los programas de juventud se encuentran incorporados a alguna de las áreas existentes.

En el caso de Perú, por ejemplo, el GEO Juvenil se encuentra en una sección de “programas especiales”, que no específica a qué dependencia está adscrito. En cambio, tanto en Argentina como en México el GEO Juvenil se encuentra dentro de las actividades de su respectivo Programa de Medio Ambiente para la Juventud. Para la realización del GEO Juvenil se establecen alianzas con otras organizaciones que tampoco cuentan con los recursos necesarios, por lo que se unen esfuerzos y se solicitan apoyos de diferente índole para su implementación.

El hecho de que las instancias encargadas de la política ambiental no cuenten con un área dedicada a los jóvenes supone la dificultad de cumplir con los objetivos planteados en los diferentes programas internacionales como los ya mencionados.

Conclusiones

Una vez revisados los diferentes ámbitos de donde surge el GEO Juvenil, se puede observar que desde las agencias gubernamentales se están haciendo esfuerzos significativos para integrar a los jóvenes en la problemática ambiental, sin embargo aún se encuentran alejados de los objetivos que plantean la necesidad de que los jóvenes participen activamente en la política ambiental de su país.

Cabe recordar que la idea acerca de la importancia de la participación juvenil en esta problemática se planteó hace apenas catorce años, por lo que se reconoce el avance que en materia institucional y organizativa se ha dado con respecto a décadas anteriores, pero a la vez se puede señalar que los programas no cuentan con respaldo real institucional. El marco legal presenta un importante desarrollo en todos los países de América Latina, sin embargo la debilidad se



encuentra en la aplicación de las leyes que lo contienen. Existe un grave problema entre la expansión del marco legal ambiental en Latinoamérica y la ejecución de las normas elaboradas en la materia, lo que ocasiona dificultades en la gestión ambiental misma.

En otras palabras, no se cuenta aún con las suficientes capacidades organizacionales, humanas y financieras para implementar programas nacionales de esta magnitud. La instrumentación de políticas ambientales participativas no es fácil, por el contrario, supone un cambio de paradigmas y la construcción de marcos institucionales y de capacidades.

Las presiones internacionales a las que se somete un país o una región son un factor importante para el desarrollo de políticas ambientales en general y dirigidas a los jóvenes en particular. Esto resulta beneficioso en el sentido de que las presiones internacionales promueven la implementación de políticas participativas que respondan a las condiciones establecidas para la creación de una sociedad más democrática. Además, la problemática medioambiental requiere de acciones urgentes para revertir el grave deterioro que vive nuestro planeta. Por otro lado, las políticas que se establecen desde un contexto internacional en donde los que planean dichas políticas no se encuentran en el mismo escenario que los ejecutores presentan serios problemas en la fase de implementación. Estas políticas parecieran ser recetas ideales que al ser aplicadas van a solucionar los diferentes desafíos que presenta el tema del medio ambiente, sin embargo en el momento de hacerlas realidad se hace evidente que existe una serie de factores que determinan el resultado de las mismas.

En cuanto al GEO Juvenil no puede considerarse este tipo de participación como un proyecto de planeación participativa ya que el papel de los jóvenes se limita a responder a una convocatoria que solicita materiales que no van más allá de frases, dibujos, fotografías, etc. Sin desconocer la

elaboración de este tipo de proyectos, ya que representan un avance en cuanto al tema, se puede considerar que más que una estrategia de participación es finalmente un mecanismo de difusión. No existe un contacto directo entre quienes participan (con trabajos para la publicación) y los organizadores del proyecto, por lo que la retroalimentación es poca. En realidad, son los jóvenes involucrados en la realización del proyecto quienes tienen una participación más activa, sin embargo, estos jóvenes son pocos ya que generalmente se trata de trabajo voluntario.

Además, la distribución que tiene este material es limitada debido a su reducido tiraje; a pesar de que se puede encontrar en Internet, primero se tiene que promover su consulta. La idea de elaborar un informe de este tipo podría tener más impacto ya que las instituciones involucradas cuentan con los contactos necesarios para planear estrategias con otras instituciones como la Secretaría de Educación Pública y las universidades para que el informe en sí resultara de más utilidad, ya que la información contenida es un acercamiento a los problemas ambientales del país o la región.

Para obtener resultados de acuerdo a las metas que se plantean las instancias medioambientales de la región, es necesario que se establezcan programas en donde la participación de los jóvenes tenga un impacto real en la conservación del medio ambiente y así puedan lograr un vínculo con su comunidad y convertirse, a la vez, en promotores del medio ambiente como ciudadanos de a pie.

Al parecer, la degradación ecológica avanza de manera más rápida que las medidas que se toman para hacerles frente. En lugar de establecer proyectos tan ambiciosos, sería necesario establecer acciones más viables para los diferentes actores involucrados. Un paso previo sería fortalecer las instituciones ambientales con personal técnico, con el objetivo de conformar un equipo capacitado que

ofrezca soluciones que promuevan el verdadero ejercicio de la participación de los jóvenes. Es necesario difundir entre los jóvenes no organizados lo importante que resulta su participación para combatir los problemas medioambientales que enfrentan, de acuerdo a la región en donde viven. Es preciso buscar canales más efectivos para poder llegar a ellos, así como establecer programas que realmente impliquen una participación activa. ☹

Fecha de recepción: 02 de diciembre de 2004

Fecha de aceptación: 11 de febrero de 2005

Bibliografía

“Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo” (serie Población y Desarrollo), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade)-División de Población de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Página electrónica de la Organización Iberoamericana de la Juventud: <http://www.oij.org/cepal.pdf>.

Agenda 21. Página electrónica del Ministerio del Medio Ambiente en Argentina: <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/conveniones/rio92/agenda21/age8.htm>.

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001, CEPAL, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/1/LCG2151PB/indice.pdf>.

Bárcena, Alicia y Ricardo Sánchez, “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA), 2002. Página electrónica de la CEPAL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Medio-Ambiente/1/LCG2145Rev1P/lcg2145e.pdf>.

- Boletín Informativo Especial del GEO Juvenil*, en http://www.medioambiente.gov.ar/documentos/jovenes/geojuvenil/bol_geojuvenil_oct.PDF.
- XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, 2002. Página de la Organización Iberoamericana de la Juventud: <http://www.oij.org/quees.htm>.
- Convención de Aarhus, “Convención para el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, 1999. Página electrónica de la Comisión económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) <http://www.unece.org/env/pp/acig.htm>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades”, 2002, en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10876/PI0876.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl>.
- Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, 1996. Página electrónica del Ministerio del Medio Ambiente en Argentina: http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/santa_cruz/SCISPI.htm.
- Cumbre de Johannesburgo, 2002. Página electrónica de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>.
- Cunill, Nuria, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 10. Página electrónica del Ministerio del Medio Ambiente en Argentina: <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>.
- Font, Nuria, *Democracia y participación ciudadana: algunas experiencias innovadoras*, Editorial Politiques 22-Editorial Mediterrania, 2000.

Bibliografía

Bibliografía

- García Bátiz, María Luis, *Gestión de los procesos de planeación participativa en México*, tesis doctoral, Universidad de Guadalajara, 2004.
- García-Gaudilla, María Pilar y Jutta Blauert (eds.), *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*, Fundación Friedrich Ebert de México-Nueva Sociedad, 1994.
- GEO Juvenil para América Latina y el Caribe, *Introducción*, Oxford University Press, 2001.
- “Juventud e inclusión social en Iberoamérica”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), 2004. Consultado en: http://www.oij.org/jovenes_e_inclusion_social.pdf.
- Perspectivas del medio ambiente mundial GEO-3*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Ediciones Mundi-Prensa, 2002.
- “Políticas de juventud en América Latina en la antesala del 2000: logros, desafíos y oportunidades”, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Organización Iberoamericana de Juventud. En: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro237/libro237.pdf>.
- Programa Mundial de Acción para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, Centro de Información de la Naciones Unidas. <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/pmaccion2000beyond.pdf>.
- Reporte de la reunión regional de GEO Juvenil para América Latina y el Caribe, octubre 2003, Ciudad de México. <http://eureka.ya.com/jrcasanova1950/RIACA/COLOMBIA/reporteSP.htm>.
- Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 1993.

—, “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, en Carrillo Flores, Fernando, (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001.

Villa, Miguel (coord.), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas oportunidades y desafíos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Bibliografía