

Antonia Nájera Pérez

**El impacto de la sociedad civil  
mexicana en la agenda global 2030.  
Perspectivas desde la iniciativa ACT!2015**

Tercer lugar del concurso de ensayo  
“Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”

2017

# **El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030. Perspectivas desde la iniciativa ACT!2015**

Antonia Nájera Pérez\*

La sociedad civil es un actor de gran valor para la vida democrática. La participación ciudadana proactiva permite que disminuya la verticalidad en la toma de decisiones públicas, especialmente cuando se tratan aspectos que afectan de manera directa los derechos humanos de grupos y personas.

En México, el tercer sector está apenas consolidado; si bien existen un sinnúmero de organizaciones legalmente registradas, son pocas las que llevan a cabo funciones relativas a la formulación, la implementación, la evaluación y el seguimiento de políticas públicas y, menos aún, las que generan mecanismos de incidencia política para influir en la agenda política y la consecuente toma de decisiones públicas.

Si a nivel nacional y local el impacto de la sociedad civil es reciente, su labor multilateral y sus impactos globales también resultan novedosos. Ejemplo de ello es la participación de diversas organizaciones civiles en la definición de la agenda de desarrollo internacional 2015-2030, conocida formalmente como Agenda 2030, en la que se reflejó el impulso y posicionamiento de temas de particular relevancia para la juventud mexicana, concretamente mediante la iniciativa ACT!2015. Esta iniciativa se sitúa en un contexto nacional, sin duda peculiar, definido por la también reciente creación de mecanismos de participación ciudadana puestos en juego dentro de una democracia participativa apenas esbozada. La finalidad de este

---

\* Tercer lugar del concurso de ensayo “Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”, organizado por el Instituto Matías Romero y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ciudad de México, 2017.

ensayo es reflexionar sobre la extensa labor llevada a cabo por la iniciativa; al respecto, se tratarán tres puntos: el escenario político y social que sirvió de marco de acción para la incidencia política de ACT!2015; las características de su participación en la nueva agenda global a favor del desarrollo y la inclusión de personas jóvenes y adolescentes, y los alcances de la incidencia política de ACT!2015 a favor del multilateralismo y la gobernanza global.

### **El contexto mexicano para la incidencia política de la sociedad**

Para comprender el marco donde se sitúa actualmente la labor de la sociedad civil mexicana es preciso comprender dos aspectos que consolidan el surgimiento y fortalecimiento de un tercer sector participativo; el primero, la consolidación democrática definida por la alternancia política de principios del milenio; el segundo, la inclusión del enfoque de derechos humanos en la gestión gubernamental, considerado con mayor fuerza en la agenda política mexicana de los gobiernos de transición.

Hasta finales del siglo XX, en México, la definición de asuntos públicos y la toma de decisiones públicas habían permanecido reservadas a los actores gubernamentales, aun cuando la democracia representativa llevaba años consolidándose. Fue hasta la alternancia política de principios de siglo XXI que se fueron abriendo los canales de comunicación e interacción Estado-sociedad y se establecieron mecanismos para la participación ciudadana en las políticas públicas y la asignación presupuestaria, así como espacios para la incidencia individual y colectiva, contribuyendo así a la conformación de una estructura básica para afianzar la democracia participativa.

Si bien la participación ciudadana, entendida como la “acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos” (Álvarez Enríquez, 2004, pp. 50-51) figuró tras la alternancia como un instrumento para favorecer la eficiencia gubernamental, no lo hizo así para poner en marcha una reforma de Estado plena que considerara el diálogo y el consenso ciudadano como pilares del desarrollo. Tal como observa M. Canto Chuc (2008), “se redujo la participación ciudadana sólo a un instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, [en vez de] percibirla como un nivel superior de la democracia” (p. 10).

Ante tal escenario, ha habido una multiplicidad de factores políticos, sociales, culturales y económicos que han contribuido al fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en México. Sin duda, el mayor de estos factores ha sido la introducción del enfoque de derechos humanos, exigido por organizaciones civiles y grupos políticos nacionales, e impulsado de manera frontal por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Es preciso ubicar la doctrina jurídica de los derechos humanos como el trampolín que ha permitido impulsar y fortalecer la participación de la sociedad civil organizada en México. Los cambios en la cultura política de la ciudadanía tras la introducción de este paradigma que pone a las personas y su dignidad por encima de todo poder político han sido fundamentales. Así, al tiempo que los Estados han adquirido obligaciones para promover y asegurar la participación ciudadana, también la ciudadanía, al reclamar para sí mecanismos de exigibilidad de sus derechos, ha demandado “una dimensión más profunda de la reforma del Estado, no sólo administrativa, sino también de su régimen político y de la misma relación gobierno-sociedad que restituya a esta última su carácter de soberana del Estado” (Canto Chuc, p. 10), de forma que

el replanteamiento de la democracia y el desarrollo con fundamento en los derechos han sido inevitables.

Al comprender la participación ciudadana como un derecho, y no como una tecnología más de gobierno, ha sido posible colocarla en el centro de un asunto de gobernanza, reclamando la repolitización de la sociedad civil (Canto Chuc, p. 13), así como su consecuente injerencia en la política y la planeación pública local, nacional y global.

Cabe destacar que en México, la introducción del enfoque de derechos humanos en la gestión gubernamental encontró como punto de apoyo clave la reforma en materia de derechos humanos de 2011, que establece obligaciones para que la participación ciudadana fuese contemplada a partir de los más altos estándares de derechos humanos derivados de los tratados internacionales.

Tras la puesta en marcha de esta reforma, la labor de la sociedad civil mexicana cobró más fuerza, en primer lugar, en lo concerniente al plano nacional, porque sus tareas de defensoría de grupos de personas y asistencia social encontraron respaldo en el conjunto de las prerrogativas que el Estado mexicano reconocía al colocar en rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos; en segundo lugar, en lo que respecta al impacto internacional, si bien su participación en la elaboración de informes sombra era ya un hecho, la reforma le permitió utilizar mecanismos de exigencia para participar en los foros multilaterales e incluso en las herramientas de planeación pública global, como la Agenda 2030.

Para el año 2015, la sociedad civil mexicana se había convertido en un actor social dinámico, que más allá de su conocida tarea como implementador y evaluador de políticas y programas en beneficio de poblaciones objetivo, contaba ya con una estructura institucional básica —aunque sin duda endeble— para influir en las agendas públicas locales, nacionales y

globales, creando contrapesos para los actores estatales, configurando un modelo más sofisticado de participación ciudadana caracterizado por la incidencia política en la toma de decisiones públicas.

### **La labor de la iniciativa ACT!2015 en la agenda global**

El multilateralismo en democracia ha delineado nuevos esquemas para la participación de actores sociales y la interlocución de éstos con los Estados. Los organismos internacionales y los avances globales para hacer valer los derechos humanos han promovido que la sociedad misma sea partícipe de los asuntos que le afectan y son de su interés. En este sentido se presentó el 2 de agosto de 2015 la agenda para el desarrollo después de 2015, un documento de planeación global con 17 objetivos y 167 metas que delinean los derroteros comunes de los países democráticos del globo (Asamblea General de la ONU, 2015).

Entre los aspectos más relevantes de la Agenda 2030 está la incorporación de la sociedad civil en la definición de objetivos, metas e indicadores, lo que resulta de gran trascendencia e importancia en el multilateralismo debido a que se configura como la primera agenda global respaldada por el tercer sector. En contraste con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron definidos en el marco de una merma de contribución de los países en vías de desarrollo y con un hermetismo significativo para el involucramiento de la sociedad civil organizada, la Agenda 2030 hizo hincapié en el establecimiento de prioridades a partir de un trabajo de consenso por parte de los Estados Miembros de la ONU, ofreciendo una estructura para que éstos y otros actores sociales como la sociedad civil y las empresas privadas pudiesen participar en la construcción de una agenda universal (Baruch y Martínez, 2015, p. 19).

Luego de los puntos de acuerdo de la Conferencia Río+20 en 2012, comenzó a perfilarse la creación de una agenda de desarrollo para el periodo 2015-2030; así, en 2013, la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó la consulta “Realizando el futuro que queremos en América Latina y El Caribe: hacia una agenda de desarrollo post-2015”, celebrada del 17 al 19 de abril de 2013, en Guadalajara, Jalisco, México, en la cual se empezaron a definir los acuerdos de la sociedad civil organizada en lo referente a los nuevos objetivos de desarrollo desde la perspectiva mexicana. La consulta se concentró en cinco grupos de discusión, entre los cuales trabajó el Grupo de concertación, que incluyó temas relevantes sobre mujeres, jóvenes, personas viviendo con discapacidad y afrodescendientes. Si bien se definieron intereses generales en materia de juventud (SRE, 2017a), éstos no contemplaron métodos de incidencia ni de adecuación futura al calendario de actividades del Grupo de Trabajo Abierto (GTA-ODS), el Foro Político de Alto Nivel y el Comité de Financiamiento para el Desarrollo; sin embargo, la consulta fue el primer acercamiento de la sociedad civil hacia la definición de una agenda de desarrollo con perspectiva de juventudes y género.

Fue la propia ONU, quien, a partir del Grupo Mayor sobre Niñas, Niños y Jóvenes, comenzó a instar a diversos actores sociales de los Estados Miembro, México incluido, a contribuir en los temas de juventudes dentro del GTA-ODS y el Grupo de Negociaciones Intergubernamentales. Sin embargo, fue hasta que el secretario general nombró a Ahmad Alhendawi de Jordania como primer enviado de la juventud que, en colaboración con las diferentes agendas de las Naciones Unidas, los gobiernos, la sociedad civil, los círculos académicos y los medios de comunicación, se empezaron a incluir los derechos y el desarrollo de las personas jóvenes en la construcción de la agenda de desarrollo 2030.

En México, a partir del apoyo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), en 2014 se comenzó la iniciativa ACT!2015, en la que originalmente se planteó, dentro de la Agenda 2030, el posicionamiento de los derechos humanos de personas que viven con VIH, acogiendo a diversas organizaciones mexicanas que trabajan temas en esta materia, además de género y salud sexual y reproductiva. Esta iniciativa terminó por adoptar no sólo tales tópicos, sino los concernientes al desarrollo y derechos de las personas adolescentes y jóvenes.

Entre las organizaciones participantes en ACT!2015 destacan: Espolea, A. C., Codise, A. C., INSADE, A. C., El Clóset de Sor Juana, A. C., Fundación Arcoíris por el respeto a la diversidad sexual, A.C., Global Youth Action Network, Comunidad Metropolitana, A. C., Integración Social, Verter A. C., Alianza Mexicana de Juventudes con VIH, Balance Promoción para el Desarrollo y Juventud, A.C., CDIJ, A. C., Progrésale, A. C. y Colectivo 41 (SRE, 2017b). Conformadas como ACT!2015, desde octubre de 2014, estas organizaciones mantuvieron encuentros internos para priorizar los temas que impulsarían dentro de la Agenda 2030, así como reuniones de trabajo con la SRE para colaborar con la representación de México en la ONU (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 17).

La relevancia de la labor de ACT!2015 en la definición de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es claramente observable. Si bien cada Estado Miembro contribuyó a generar consensos para acuerdos multilaterales, siendo necesaria la incorporación de intereses nacionales y regionales, también se requirió tener en cuenta los intereses y las necesidades específicas de personas y grupos de cada país, como las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes, etc. En este sentido, las organizaciones civiles que integraron ACT!2015 hicieron un esfuerzo inmenso



por construir una “agenda ambiciosa y [...] transformacional que [atendiera] las necesidades específicas de adolescentes y jóvenes [mexicanos]” (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 4), colocando las categorías de edad y género como denominadores para la formulación de objetivos e indicadores nacionales.

A partir de la idea de que los jóvenes conforman el grupo poblacional más amplio y son los que enfrentan diversas situaciones de desigualdad y exclusión por edad, género e ingreso (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 4-9), ACT!2015 tomó postura, argumentando que:

[...] no realizar acciones contundentes [en materia de juventud] a nivel nacional y local [para el periodo 2015-2030], podría considerarse una omisión grave, ya que, sin tener compromisos claros, así como una inversión significativa para la salud, el desarrollo y los derechos humanos de adolescentes y jóvenes, será muy poco probable que se logren cumplir los objetivos delineados para alcanzar en el 2030” (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, p. 4).

Entre las propuestas para incidir en las negociaciones intergubernamentales por medio de la Delegación mexicana en materia de juventud, las organizaciones de ACT!2015 (específicamente Balance, Espolea, Red Global de Acción Juvenil GYAN México y la Coalición de Jóvenes por la Educación y Salud Sexual) destacaron por su posicionamiento para: asegurar la transparencia y brindar un papel institucional a la sociedad civil y las juventudes mexicanas en el seguimiento y la revisión de la implementación de la Agenda post-2015, mediante la información, la formación y el involucramiento efectivo; incluir el monitoreo de los impactos ambientales y sociales del sector privado; considerar los informes sombra así como el trabajo y la experiencia de sociedad

civil como elemento radical del mecanismo de seguimiento y revisión; utilizar sistemas de recolección y análisis de datos desagregados por edad, género, ubicación geográfica, situación socioeconómica; actualizar progresivamente el marco de evaluación y seguimiento de acuerdo con metas futuras, y realizar revisiones temáticas cada tres años en torno al avance de los ODS (López Uribe y Mancilla Mendoza, 2015, pp. 17-18).

Las negociaciones intergubernamentales llevadas a cabo de enero a julio de 2015 contemplaron a representantes de la sociedad civil dentro de los diálogos interactivos. Los representantes de las organizaciones que integraron ACT!2015 participaron en conjunto con la Delegación mexicana, con un papel más o menos pasivo, que contempló facultades de voz, pero no de voto. Sin embargo, lo cierto es que durante la mayoría de las sesiones, los grupos principales, las delegaciones de los Estados Miembros, así como diversos actores que participaron en los diálogos interactivos destacaron la importancia de la sociedad civil y las juventudes para dar seguimiento y evaluación a la Agenda (Baruch y Martínez, 2015, pp. 22-31).

Tras la adopción de la Agenda 2030 a finales de 2015, la iniciativa ACT!2015 se comprometió a continuar su labor en el seguimiento y la evaluación de metas y objetivos, a partir de la formulación y monitoreo de indicadores a nivel nacional. Entre sus aportaciones más destacables para dar cumplimiento a la Agenda 2030 en México, destacan las propuestas para el fortalecimiento y adecuación de programas nacionales como la Cruzada Nacional contra el Hambre, la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), PROSPERA Programa de Inclusión Social, las Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (Projuventud), y el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género, identificando a su vez las instancias responsables, sus objetivos y los ODS

correspondientes, a fin de incluir un enfoque transversal de juventudes en estos programas (Baruch y Martínez, 2015, pp. 34-35).

### **Aportaciones de ACT!2015 al multilateralismo**

Como se ha podido ver, la participación de ACT!2015 reflejó un trabajo constante tanto entre las organizaciones que conformaron la iniciativa, como con la representación de México en la ONU. Es posible destacar al menos tres puntos que caracterizaron la incidencia multilateral de estas organizaciones durante el proceso de construcción de la Agenda 2030: el primero es el papel que desempeñó la SRE para dar cabida a las propuestas de ACT!2015; el segundo, la reducida y poco clara selección de las personas y organizaciones de ACT!2015 que lograron un lugar en la Delegación mexicana, y el tercero, los obstáculos generados por la escasez de financiamiento para la participación de los jóvenes representantes de la iniciativa.

Respecto al primer punto es importante señalar que durante las negociaciones intergubernamentales, guiadas por las reglas de proceso y prácticas establecidas en la Asamblea General de la ONU, se dispuso que la participación de la sociedad civil tuviera facultades de voz, pero no de voto. Así, como observadora, sólo pudo incidir por medio de los diálogos interactivos y proponiendo puntos a la representación estatal de México en la ONU, quien realizó las verdaderas negociaciones. Desde la propia experiencia de ACT!2015, cabe destacar que a pesar de que “la postura del gobierno mexicano en lo concerniente a las personas jóvenes no fue concisa, el equipo negociador reconoció y comunicó de manera expresa y en plenaria a los demás Estados lo solicitado por las organizaciones civiles respecto a la agenda de juventudes” (Baruch y Martínez, 2015, p. 32).

Es destacable en este sentido que de no haber existido respaldo e interés por parte de la SRE en torno a los temas posicionados por la iniciativa ACT!2015, difícilmente se habrían considerado las aportaciones de las organizaciones en los temas de juventud. Según destacan los miembros de la iniciativa, el trabajo coordinado de la Delegación mexicana con la sociedad civil y su consideración constante les motivó “a seguir participando en las reuniones de trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a seguir identificando y creando las oportunidades para que las personas jóvenes participen activamente en los procesos internacionales, regionales y nacionales que les impactan” (Baruch y Martínez, 2015, p. 32).

Si el punto anterior configura una fortaleza para la incidencia multilateral de la sociedad civil, no así los dos restantes. Como se evidenció, ACT!2015 estuvo integrada por un amplio número de organizaciones, sin embargo, sólo algunas lograron tener un espacio en la Delegación mexicana; entre éstas se encontraron Espolea, Balance, Red Global de Acción Juvenil GYAN México y la Coalición de Jóvenes por la Educación y Salud Sexual. Lo anterior habla de una dificultad persistente para ampliar a más actores la posibilidad de incidir a nivel multilateral, aunque es preciso mencionar que, sin un estudio mayor sobre el tema, es difícil determinar si esta dificultad está dada en términos institucionales o discrecionales.

Por último, un obstáculo identificado por miembros de ACT!2015 fue que “la participación de las y los jóvenes estuvo financiada por fuentes individuales, es decir, no había un financiamiento común para apoyar el viaje de las personas, por lo que el involucramiento de muchos fue poco regular” (Baruch y Martínez, 2015, p. 31). Tal situación no sólo trasluce un obstáculo para los representantes de las organizaciones civiles participantes, sino que demuestra a su vez que los espacios de incidencia multilateral son ciertamente más accesibles para las organizaciones y personas que cuentan con medios económicos suficientes para trasladarse y

costear gastos personales; es posible entonces vislumbrar mecanismos de exclusión indirecta por motivos de ingreso.

La iniciativa ACT!2015 es un buen ejemplo para poner sobre la mesa el escenario en el cual se desarrollan ejercicios de participación ciudadana proactiva, mediante incidencia política concreta que influye en la definición de agendas políticas y la toma de decisiones públicas. Como se ha visto, la intervención de las organizaciones civiles involucradas fue sin duda novedosa porque se centró no sólo en foros internacionales, sino, un nivel más arriba, en un instrumento de planeación pública global, en el que la vinculación, el diálogo y la cooperación con los actores estatales, así como la generación de acuerdos con grupos y personas de múltiples nacionalidades, fueron particularmente necesarios.

La intersección entre sociedad civil y multilateralismo planteada en este ensayo es sumamente compleja. La incidencia política ciudadana a nivel internacional rompe con los tradicionales esquemas de interacción entre Estados, generando relaciones más complicadas y, sin duda, mucho más dinámicas. Más allá de si es a nivel local, nacional o global, la participación ciudadana proactiva que abandera la sociedad civil organizada en México tiene la característica de enriquecer la vida democrática, pasando de medio a fin en sí mismo. De ahí su cuantioso valor en la actualidad.

## **Referencias**

Álvarez Enríquez, L. 2004. *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades y esfera pública*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.

- Asamblea General de la ONU. (2015). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015* (A/69/L.85). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2015.
- Baruch R. y Martínez, T. (2015). Análisis del proceso de la Agenda Mundial para el Desarrollo Post-2015 desde una perspectiva juvenil. En Agenda Nacional de Juventudes. *Análisis del proceso de la Agenda 2030 desde una perspectiva juvenil* (pp. 19-40). México: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Canto Chuc, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, 30, 9-37.
- López Uribe, O. y Mancilla Mendoza, M. (2015). En Agenda Nacional de Juventudes. *Análisis del proceso de la Agenda 2030 desde una perspectiva juvenil* (pp. 3-18). México: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Rodríguez Barba, F. (2016). México y la agenda para el desarrollo sostenible de la ONU. *Chroniques des Amériques*, 16 (1), 1-8.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017a). Oficio de respuesta a solicitud de información folio 0000500099517. México, Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017b). Oficio de respuesta a solicitud de información folio 0000500100817. México, Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal.