

Canales institucionales para una diplomacia ciudadana en México*

Miguel Díaz Reynoso

Introducción

México se enfrenta a una redefinición institucional ante las transformaciones de la sociedad mexicana que, con sus propios procesos, está impulsando una ciudadanía más demandante para un país más incluyente. En este sentido, la democracia mexicana se enfrenta a una nueva oportunidad en la construcción de una ciudadanía proactiva, global, capaz de asumir sus derechos y obligaciones en tanto parte del Estado. Este proceso de la sociedad civil mexicana coincide con un contexto en el que México es un actor global que busca defender sus intereses y mostrar o compartir mayores acciones en la política y en la cooperación internacional. Es en este ámbito que la sociedad civil ha buscado abrir espacios para su participación.

En este artículo se reconoce el avance en la construcción institucional de una democracia, con condiciones de normali-

* Agradezco a Clara Díez de Sollano y Antonio Alejo Jaime sus contribuciones para la elaboración de este artículo. También doy gracias a los liderazgos de las organizaciones que aceptaron compartir la reflexión e innovar en este espacio.

dad y que se enfrenta a las dificultades y oportunidades propias del tiempo político contemporáneo. En ese largo recorrido para ganar espacios de incidencia, las organizaciones de la sociedad civil han aportado opciones viables para la mejora de sus condiciones de desarrollo. El texto busca contribuir a reflexionar sobre las formas en que se relacionan el gobierno y la sociedad civil en México en un contexto de globalización. En este sentido, se plantea identificar oportunidades reales para una profundización de la vida ciudadana, que busca incidir en ámbitos novedosos como en la política exterior, especialmente, en los espacios multilaterales.

En este sentido, en este trabajo se expone una visión amplia sobre el surgimiento y la evolución de canales institucionales para la existencia de una diplomacia ciudadana en México. El principal objetivo es recoger una mirada gubernamental sobre lo que ha hecho la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) desde la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil. A partir de diferentes experiencias de vinculación entre gobierno y sociedad civil desarrolladas por esta oficina gubernamental, se da muestra de cómo se ha logrado un creciente grado de institucionalización para la promoción de una diplomacia ciudadana desde nuevas modalidades de participación.

El texto se conforma de tres apartados. El primero trata acerca de la relación entre política exterior y sociedad civil. El segundo, de las nuevas experiencias gubernamentales diseñadas y ejecutadas por la SRE para el fomento de la diplomacia ciudadana en México. El tercero, plantea los retos a los que se enfrenta la sociedad civil y el gobierno para generar mejores condiciones para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de política internacional, así como las condiciones para el surgimiento de una diplomacia ciudadana.

Diplomacia ciudadana¹ y política exterior en México

Las democracias en América Latina continúan sus procesos de democratización con diferentes ritmos y énfasis de acuerdo con la historia y la evolución de sus sociedades. En este sentido, los Estados y sus gobiernos se readaptan y redefinen para responder a las condiciones de las sociedades contemporáneas. De esta manera, la democratización se amplía a diferentes arenas de los espacios públicos. La política exterior no ha sido ajena a estos retos. La expansión de la democratización ha inyectado en la acción exterior de los gobiernos nacionales la necesidad de mirar hacia actores no gubernamentales como sujetos sociales que inciden en las decisiones de la política exterior o la política internacional de un país.

Este fenómeno en la política exterior toma diferentes formas y se expresa de varias maneras alrededor del mundo. Hoy, se identifican diferentes tipos de diplomacias que cobijan el actuar de los diversos sujetos sociales que buscan un papel distinto, de mayor alcance, en un nuevo orden mundial. En este sentido, identificamos, entre otros, conceptos como: *diplomacia bilateral*, *diplomacia multilateral*, *diplomacia polilateral*, *diplomacia global*, *paradiplomacia*, *diplomacia regional*, *diplomacia federativa*, *diplomacia de economía multilateral y de comercio*, *diplomacia corporativa*, *diplomacia indígena*, *diplomacia de celebridades*, *diplomacia de redes*, *diplomacia de organizaciones no gubernamentales*, *diplomacia independiente* y un largo etcétera.²

¹ Para ver algunos desarrollos teóricos de la diplomacia ciudadana véanse los artículos de Carlos Heredia y Susana Cruickshank en este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, y Antonio Alejo Jaime, *Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas. Nuevas diplomacias en Argentina y México*, tesis de doctorado, Universidad de Santiago de Compostela, 2011.

² A. Alejo Jaime, *op. cit.* p. 67.

La riqueza y la diversidad de expresiones del sujeto social se han dotado de diferentes conceptos que permiten asir estas nuevas manifestaciones de las sociedades que ya no se limitan a los gobiernos, los viejos movimientos sociales y los partidos políticos nacionales para ser parte del espacio público. Hoy, los ciudadanos crean estructuras organizativas diversas y distintas para desarrollar, mejorar y consolidar su trabajo de acuerdo con su mirada del mundo, buscando transformar, ahí donde ven la necesidad de que así sea, desde nuevas plataformas o redes. Es decir, contribuyen a la construcción del sujeto social.

En ese sentido, la diplomacia ciudadana ha permitido caracterizar un conjunto de acciones desarrolladas por la sociedad civil que se involucran en agendas internacionales y de política exterior en sus países o en los espacios multilaterales. Al menos desde los años setenta del siglo pasado, se observa a organizaciones no gubernamentales (ONG) y sus redes, participando en foros y espacios internacionales para llevar la voz de diferentes sectores de sus sociedades acompañando a sus gobiernos y, otras veces, confrontándose con ellos.

Al pensar la diplomacia ciudadana y sus características es importante tener en cuenta un conjunto de ideas base, a saber: son acciones de ciudadanos de un país respecto a otros países o frente a instituciones multilaterales; este tipo de diplomacia supone la apropiación de nuevos papeles que antes tenían carácter de exclusividad para los Estados. Es así que en años recientes se empieza a construir un conjunto de instrumentos y dispositivos jurídicos, institucionales y políticos que generan las condiciones favorables donde emerge este sujeto social (ONU, OEA, BID, entre otros).

La diplomacia ciudadana surge en un orden político internacional que se caracteriza por la aparición de mecanismos de coordinación internacional para una mejor gobernanza mundial (Unión Europea, BRIC, G20). Estos procesos impactan en

América Latina y permiten a esta región insertarse en nuevas dinámicas mundiales. Así, se diversifican las relaciones entre países americanos con otros países o regiones del mundo, como la Unión Europea, el Pacífico, China o India. También, se intensifican los intentos de integración como la reciente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños o la Alianza del Pacífico. Esto nutre la dinámica política latinoamericana con procesos como el TLCAN, el Mercosur, la relación América Latina-Unión Europea, la Comunidad Iberoamericana de Naciones o la Organización de los Estados Americanos, entre otros. Éstos son ejemplos indicativos de algunas instancias formales donde la sociedad civil de América Latina se moviliza. En estos espacios, expresa sus voces, críticas, opiniones y propuestas. Sin embargo, con éstos no se acaban los mecanismos a los que la sociedad civil tiene acceso. En un contexto de apertura para la diplomacia ciudadana se cuenta con los procesos alternativos (foros y cumbres paralelas) que se generan en torno a estas dinámicas regionales e internacionales. Aquí se pone énfasis en las contribuciones que permiten los espacios institucionalizados, en donde gobiernos y sociedad civil dialogan, y ésta busca algún tipo de influencia en las agendas que los gobiernos negocian en nombre de las sociedades que representan.

En este sentido, la apertura institucional para la diplomacia ciudadana en América Latina, particularmente en México, está empezando a tomar forma. Expresión de ello es la evolución del área de vinculación con la sociedad civil en la SRE. Desde 1994, se ha ido construyendo un proceso de lo no institucionalizado a una evolución formal de un área de vinculación con la sociedad civil en la Cancillería de México. Ante el crecimiento de espacios para la sociedad civil en temas internacionales, en 2009 se formalizó dentro de la SRE la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC). Ésta retoma el trabajo de la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales,

que inició la búsqueda de puentes con el sector no gubernamental. Desde entonces, el trabajo con la sociedad civil en la Cancillería por medio de la DGVOSC ha sido intensivo y transversal además de ser organizadora y promotora de espacios para la sociedad civil en diversos procesos.

Desde su creación, la DGVOSC ha buscado promover el acceso a la información y el diálogo en temas de política exterior por medio de foros y encuentros donde participan diversos grupos de interés, así como mediante las herramientas electrónicas y actividades de formación dirigidas a la sociedad civil. De tal modo, se estableció en los Lineamientos para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Temas de Política Exterior³ cuatro niveles de vinculación:

1. Información. Acciones dirigidas a compartir información respecto a la política exterior y la agenda internacional, con el objeto de fortalecer procesos de participación mediante la difusión de información, sesiones informativas, seminarios y talleres, entre otros.

2. Diálogo. Generación de espacios institucionalizados para la discusión y el análisis sobre temas de política exterior. En este contexto, se analizan y apoyan iniciativas que promuevan el diálogo y el trabajo con representantes de la sociedad civil.

3. Consulta. Opinión o informe que se realiza a invitación de la Cancillería mexicana sobre temas de política exterior o de los mecanismos internacionales en los que México participa. Esto permite la contribución directa de especialistas y organizaciones que cuentan con experiencia en la materia.

4. Participación en las acciones de política exterior y procesos internacionales intergubernamentales que va acompañada

³ Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005.

de la apertura de espacios de participación social en los procesos internacionales.

Con este marco institucional, la DGVOSC ha orientado, promovido y acompañado a las organizaciones de la sociedad civil en su vinculación con organismos, foros e instancias internacionales en los que México participa. También ha contribuido a fortalecer la relación entre la sociedad civil con las dependencias y entidades de la administración pública federal. Con este bagaje joven, pero intenso, se ha buscado consolidar la práctica de la diplomacia ciudadana a partir del reconocimiento de las observaciones y contribuciones de los ciudadanos y sus organizaciones en temas de política exterior y espacios multilaterales.

Experiencias para la promoción de la diplomacia ciudadana en México

La diplomacia ciudadana ha contado con diversos canales para el desarrollo de sus acciones. En México, estos canales han sido construidos poco a poco, mediante largos y complicados procesos que han requerido la inclusión de todas las voces de una sociedad civil diversa como la mexicana, en donde la edificación de acuerdos consume tiempo, recursos y esfuerzo de todos los actores. Así, en los últimos años, la SRE ha impulsado diversos mecanismos de participación social, promoviendo la diplomacia ciudadana como una nueva forma de cabildeo y de trabajo de negociación de la sociedad civil con los gobiernos y organismos internacionales en ámbitos bilaterales y multilaterales. A continuación, se mencionan, de manera ilustrativa, un conjunto de caminos con los que han contado los actores de sociedades civiles para la incidencia en política exterior desde un marco institucional promovido y ampliado por la Cancillería mexicana.

Entre 2002 y 2012, se han realizado cinco foros de diálogo entre México y la Unión Europea, los cuales han tenido por objeto promover el diálogo entre organizaciones de las sociedades civiles con los gobiernos de México y de la Unión Europea con el fin de profundizar la participación de las primeras en las relaciones entre ambas partes en el marco del Acuerdo Global.

Como fruto de este trabajo conjunto de 10 años, en 2012 se logró iniciar la instalación de un Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil-Instituciones de Gobierno México-Unión Europea. Este mecanismo permitirá que las sociedades civiles cuenten con un espacio de diálogo que facilite la incidencia en la relación entre ambas partes. Los años de trabajo han generado importantes experiencias de negociación entre sociedades civiles y gobiernos en el marco de una relación bilateral, lo cual ha implicado una mayor complejidad dada la multiplicidad de actores involucrados. Al mismo tiempo, los foros han permitido impulsar importantes propuestas entre las cuales destaca la conformación de un observatorio en construcción como mecanismo de seguimiento a la relación bilateral.⁴

Por otra parte, en 2008 se inició el Programa de Voluntariado Internacional para el Desarrollo Sustentable de México, con el fin de promover una cultura de solidaridad mundial a partir de experiencias internacionales y la convivencia comunitaria desde el trabajo voluntario. El Programa continúa en operación con un incremento considerable tanto de voluntarios que ofrecen su trabajo como de organizaciones que los reciben en diversos proyectos.

En este sentido, con el fin de fortalecer el trabajo de la SRE en este tema y como parte de un proceso de reflexión nacional

⁴ Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC), "México-Unión Europea Mex-UE", en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/mexue.php> (consultado el 5 de enero de 2013).

y multisectorial, en 2011 se realizó el Foro de Reflexión sobre el Voluntariado en México en el marco de la celebración del 10 Aniversario del Año Internacional de los Voluntarios de las Naciones Unidas. En el encuentro se reflexionó sobre la situación del voluntariado a nivel nacional e internacional. Organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, representantes de organismos internacionales y funcionarios mexicanos lograron generar un posicionamiento conjunto al respecto.

La iniciativa de México fue reconocida al brindársele un espacio para informar las conclusiones emanadas de dicho encuentro durante la 74 Reunión Plenaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. La Cancillería ha mantenido una participación relevante como entidad gubernamental para seguir promoviendo la reflexión del voluntariado en México.⁵ La experiencia del voluntariado a nivel internacional ha dejado a la DGVOSC la necesidad de reflexionar e identificar puntos de contacto entre el voluntariado y la diplomacia ciudadana. Esta veta debe traducirse en acciones de fortalecimiento institucional del voluntariado para que logre impactar ahí donde opera y sea reconocido como parte de una diplomacia creada desde la ciudadanía.

Durante septiembre de 2009 se llevó a cabo, por primera vez en América Latina, la Conferencia Anual del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales (DIP/ONG). La realización de la 62 Conferencia en México⁶ fue una oportunidad para transmi-

⁵ DGVOSC, “Voluntariado Internacional para el Desarrollo Sustentable de México”, en http://participacionsocial.sre.gob.mx/voluntariado_internacional.php (consultado el 7 de enero de 2013).

⁶ United Nations Non-Governmental Liaison Service, “62nd Annual DPI/NGO Conference: For Peace and Development: Disarm Now”, en http://www.un-nGLS.org/spip.php?page=article_s&id_article=1595 (consultado el 10 de enero de 2013).

tir experiencias y fomentar nuevas estrategias de colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil, además de motivar y acercar a organizaciones mexicanas a agendas nacionales e internacionales.

La Conferencia tuvo como fin la búsqueda de maneras efectivas por las que la sociedad civil, en colaboración con otros actores, pueda contribuir al avance en el tema del desarme y la paz como parte de la promoción de un desarrollo sostenible. De esta manera, alrededor de mil representantes de ONG provenientes de más de cincuenta países que trabajan temas tan diversos como los derechos de la mujer, salud materna, bienestar infantil, derechos humanos, educación, cambio climático, justicia social y desarme, interactuaron y dialogaron en mesas redondas y talleres. Como colofón de esta conferencia, el gobierno de México presentó ante el Consejo de Seguridad las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones ahí reunidas.

En 2010, tuvieron lugar dos encuentros internacionales que fueron de fundamental importancia para la participación de la sociedad civil mexicana: el Cuarto Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) y la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16). El Cuarto Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo fue un espacio para debatir aspectos multidimensionales del fenómeno migratorio, donde los Estados intercambiaron opiniones, experiencias y buenas prácticas sobre la atención a este fenómeno y su vínculo con el desarrollo. México, al aceptar hospedar la reunión, propuso que los debates trascendieran el intercambio de experiencias y se tradujeran en acciones que permitan avanzar en el diseño de las mejores prácticas para atender el fenómeno migratorio con el tema “Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad y responsabilidad compartidas”.

Este ejercicio comprendió, además de la reunión gubernamental, el segmento de la sociedad civil conocido como las Jornadas de la Sociedad Civil. El aspecto más sobresaliente de estas jornadas fue el llamado *espacio común*, idea sugerida por México para el foro en cuestión. El *espacio común* fue relevante, en términos de diálogo democrático, pues, por primera vez, gobiernos y sociedad civil pudieron confluír en un mismo espacio de intercambio de ideas.⁷ ¿Cómo se incidió? Además de propiciar el diálogo entre gobierno y organizaciones, se incorporó la visión de derechos humanos y migración al debate, tema que significó grandes resistencias.

Con relación a la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en todo momento se buscó elevar las modalidades de participación de la sociedad civil, por lo que se crearon espacios para facilitar la interacción de las organizaciones nacionales e internacionales en los procesos de diálogo, manteniendo y ampliando la inclusión de los diversos grupos de interés reconocidos por las Naciones Unidas y que participan como un actor más dentro de la Conferencia.

La tarea implicaba un gran reto ante el desencuentro con las organizaciones de la sociedad civil en Copenhague, en 2009, con más de ochocientos activistas arrestados, lo que propició la desconfianza y la deslegitimación de la Conferencia. Debido a esto, el trabajo previo resultó fundamental para la adecuada articulación de los diversos actores no gubernamentales, lo que permitió su activa y destacada actuación dentro y fuera de las negociaciones de cambio climático, lo que a su vez contribuyó

⁷ DGVOsc, "Migración", en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/migracion.php> (consultado el 12 de enero de 2013).

al fortalecimiento de la diplomacia ciudadana y el rescate del multilateralismo.⁸

Uno de los ejercicios innovadores propuestos por la Cancillería mexicana, en su calidad de presidencia de la COP16, fue una inclusión más profunda de los pueblos indígenas en las discusiones de las agendas en cuestión. Ejemplo de ello fueron los Talleres Técnicos Internacionales de los Pueblos Indígenas con los Estados sobre Cambio Climático. En estos talleres (Xcaret, septiembre de 2010, y Oaxaca, octubre de 2011), los representantes indígenas celebraron diálogos internos (como cónclave indígena) con Estados Parte de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático y con las presidencias entrantes y salientes de la COP. Estos ejercicios permitieron generar una posición conjunta de los pueblos indígenas frente a la COP, y abonaron así a la construcción del sujeto social.

Ante el reto que implicó la COP16, las organizaciones de la sociedad civil demostraron la creciente capacidad para generar acuerdos, impulsar agendas e incidir en las negociaciones mediante propuestas construidas en conjunto. Así, y como resultado de este ejercicio, se logró concretar la incorporación de representantes de ONG en las delegaciones mexicanas que asisten a las Conferencias de las Partes año con año, lo que ha contribuido al fortalecimiento de la posición mexicana en la materia.

Como experiencia más reciente para la promoción de la diplomacia ciudadana, se encuentra la estrategia de participación social desarrollada por la SRE para la Cumbre de Líderes del Grupo de los Veinte (G20), llevada a cabo en México en 2012, en la ciudad de Los Cabos, Baja California Sur. Su implementación implicó un trabajo intenso en las arenas tanto

⁸ DGVOSC, "Cambio climático", en http://participacionsocial.sre.gob.mx/cambio_climatico.php (consultado el 11 de enero de 2013).

nacional como internacional, bajo tres preceptos: legitimidad, transparencia y apertura. Estos principios fueron promovidos por la presidencia mexicana para el G20, con lo cual se sentaron precedentes para las siguientes cumbres del G20. Aunado a lo anterior, resultaba imposible obviar las numerosas experiencias fallidas en torno a la gestión y atención de los movimientos sociales y las organizaciones interesadas en expresarse en contra de los procesos del G20 (Canadá y Corea del Sur, 2010). Cabe mencionar que para la implementación de dicha estrategia, resultó fundamental el seguimiento de la cumbre anterior y la estrecha vinculación con la presidencia francesa del G20, lo que permitió continuar y elevar las condiciones democráticas de participación de actores sociales dentro de la Cumbre de Líderes en México.

En este sentido se buscó construir la confianza entre los actores mediante los principios de diálogo planteados por la Cancillería mexicana y las secretarías de Estado involucradas. Estos principios de diálogo incluyeron:

1. Contar con un proceso de diálogo abierto, plural e incluyente.
2. Tener un diálogo franco, transparente y de buena fe.
3. Fomentar el acceso a la información.
4. Promover una relación respetuosa e intercultural incorporando a sectores no siempre incluidos, como el indígena y el campesino.
5. Equilibrar la diversidad de género con importante respeto a las diferencias y a los derechos humanos.

Con base en estos principios, se trabajó en el impulso de la construcción del sujeto social frente al G20 mediante la conformación de un grupo de enlace que se iría definiendo a través de la incorporación de los diversos sectores de la sociedad civil (ONG, redes y movimientos civiles, sindicatos y academia) a los numerosos diálogos que finalmente permitieron su vinculación

y presentación de propuestas a los grupos de trabajo del G20, así como a las secretarías del gobierno federal.⁹

Con la experiencia del G20, se logró construir un proceso de inclusión en donde las organizaciones civiles decidieran los espacios de participación adecuados para su estrategia de incidencia frente al G20. De esta manera, se dieron movilizaciones pacíficas tanto dentro como fuera de la Cumbre, así como numerosos encuentros entre actores sociales y gubernamentales, campañas mediáticas de la sociedad civil frente a la Cumbre y trabajo de identificación de posiciones conjuntas de los actores sociales en temas claves abordados por el G20.¹⁰

Aprendizajes para la promoción de una diplomacia ciudadana en México

Con base en las experiencias mencionadas en el apartado anterior se reconocen diferentes aprendizajes que la Cancillería de México ha recuperado para seguir impulsando y promoviendo de manera más efectiva la participación de la sociedad civil en las agendas internacionales. En este sentido, hubo una reflexión en torno a los aprendizajes y retos que tiene la diplomacia ciudadana para una mayor presencia y desarrollo en y desde México.

Si bien con los mecanismos de participación anteriormente descritos se da cuenta del esfuerzo mexicano para la inserción de la sociedad civil mexicana y mundial en las agendas internacionales, es importante reconocer que este tipo de acciones son una tendencia o una orientación que están tomando diferentes expresiones sociales, independientes a los gobiernos. Estas ex-

⁹ Véase <http://participacionsocial.sre.gob.mx/g20.php> (consultado el 18 de enero de 2013)

¹⁰ *Idem.*

presiones sociales son incipientes, pero están mostrando, cada vez más, presencia y capacidad de movilización.

El lugar de la sociedad civil en las agendas mundiales ha sido la conquista de las organizaciones que han estado trabajando en esta novedosa modalidad para muchas organizaciones: la diplomacia ciudadana. Bajo estas premisas, este apartado busca reflexionar sobre cómo los gobiernos y las organizaciones pueden colaborar al desarrollo de esta diplomacia para que accedan o puedan incidir en el ámbito internacional, en acuerdos globales, y cuenten con las capacidades necesarias para insertar sus trabajos a su propia realidad nacional y a su trabajo local.

Con el objeto de analizar los avances en cuanto a las capacidades de los actores involucrados en el ejercicio de la diplomacia ciudadana en México, resulta importante recordar que venimos de un contexto donde existían organizaciones corporativas, masivas y grupos de resistencia y de contrapunto, pero no había organizaciones con suficiente capacidad técnica y al mismo tiempo con capacidad de movilización. Sin embargo, en los últimos años en México y en la región latinoamericana, los movimientos sociales y las organizaciones han demostrado una actualización, mayor capacidad técnica y posibilidades para aportar ideas en la definición de políticas.

En México, es posible identificar organizaciones muy involucradas en casos de coyuntura, mediante llamadas de atención, críticas y movilizaciones alrededor de temas o de subtemas sobre la crisis económica, la seguridad alimentaria o la nutrición, el desarrollo y los derechos humanos, por dar algunos ejemplos. Si bien su naturaleza en el espacio público y las respectivas legislaciones nacionales impiden a las organizaciones de la sociedad civil algún tipo de proselitismo partidista,¹¹

¹¹ Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, artículo 30, fracción V, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf> (consultado el 10 de enero de 2013).

nada les limita para ejercer sus acciones sin demérito de su claro y natural papel político.

La vocación política de las organizaciones es uno de los aspectos que se ha llegado a reconocer. La posibilidad de la política de la sociedad civil, la posibilidad de detonar procesos por medio de la política, es un aporte fundamental de los actores sociales. Con estos nuevos entendimientos sobre la sociedad civil se puede observar su contribución para recomponer la agenda internacional. De ahí que resulte fundamental, como parte de esta reflexión, reconocer que por parte de las organizaciones hay cada vez más *expertise*, capacidad organizativa y técnica para proponer en la agenda pública. Además de contar con argumentos técnicos, estas organizaciones poseen un compromiso ético. Su misión es adelantarse, tener un papel profético, mostrar escenarios y riesgos.

De manera paralela a este proceso de las organizaciones, no se puede negar que ha habido un avance en la capacidad de entender, desde la administración pública, estos nuevos fenómenos. Ejemplo de ello se da en la Cancillería con funcionarios, gabinetes o grupos de trabajo con quienes se ha logrado abrir procesos de diálogo en los que, con toda franqueza, sin ser sencillo, hubo que remontar situaciones políticas complejas.

En este sentido, han sido los negociadores en los procesos de cambio climático, derechos humanos, migración o crisis financiera, quienes han tenido una apertura y un reconocimiento hacia los actores sociales. De aquí la importancia de destacar que cuando el negociador es capaz de identificar una llamada de atención de la sociedad civil hacia los temas más sensibles, el mismo negociador puede identificar avances y vías de convenio válidas y útiles entre la sociedad civil y el gobierno.

De esta manera, se reconocen también como un logro los nuevos niveles de vinculación entre gobiernos con los actores sociales. Una lección sumamente importante, desde la Cancille-

ría mexicana, ha sido la de trabajar con redes y no solamente con organizaciones individuales. La posibilidad de dialogar y negociar con representantes de redes nacionales, regionales o internacionales implica un arduo trabajo previo y una lección significativa en la capacidad de incidencia, así como la reducción de recursos y tiempo dentro de los procesos de diálogo. Se puede hablar de que se ha hecho más eficaz y eficiente el diálogo con mejores capacidades de influencia y persuasión.

Por lo anterior, resulta importante hacer un reconocimiento al enorme trabajo previo de quienes asumen los liderazgos (facilitadores bisagra) y la conducción por parte de las organizaciones civiles; sin este trabajo, los procesos no podrían tener los resultados obtenidos en experiencias recientes. En otro nivel, el local, se ha reconocido el trabajo con organizaciones de base que tienen ya una visión global, asunto que también ha representado muchos aprendizajes. Hoy, es posible identificar actores locales que reconocen sus temas de interés en las agendas internacionales y que se suman a la participación con el fin de incidir en la agenda pública. De esta suerte encontramos nuevos liderazgos, nuevas organizaciones, nuevas redes que sorprenden a muchos que históricamente se asumían dueños de un tema, lo que obliga a la renovación de discursos, narrativa, capacidad propositiva y nuevas visiones. Aparece ya una nueva generación de voceros desde las organizaciones.

Otros aspectos que hay que destacar en estos aprendizajes son los espacios habilitantes para el diálogo. En las negociaciones internacionales se ha demostrado que puede haber tanto coincidencias como conflictos entre gobiernos y sociedad civil. Se generan en diversos casos situaciones de discrepancia, lo que no debe significar un freno al derecho ciudadano a participar en las decisiones de política exterior pues, en última instancia, son los ciudadanos los afectados por las decisiones

gubernamentales, y de ahí su derecho legítimo a implicarse en estos espacios y en los que crean que deben estar.

De lo anterior se pueden dar ejemplos que han mostrado cómo la participación de la sociedad civil ante diferentes instancias, entidades, agendas o procesos internacionales se amplía, se intensifica y es exitosa. Lo anterior se ha observado en procesos como la Conferencia sobre Paz y Desarme del DPI/NGO, que llevó sus recomendaciones hasta el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el Foro sobre Migración y Desarrollo, que incorporó los derechos humanos; el avance en la agenda propuesta por sociedad civil en la relación México-Unión Europea y la construcción difícil, pero lograda, del sujeto civil mexicano frente a los actores europeos. Respecto al cambio climático hay avances a partir de diversas propuestas de los pueblos indígenas y otras organizaciones como el Fondo Verde o los diversos espacios de diálogo construidos con y para la sociedad civil durante la presidencia mexicana del G20, que son referentes de cómo se puede ampliar y mejorar la capacidad de interlocución.

Todos los aspectos para que exista una diplomacia ciudadana requieren ciertas condiciones para su adecuado desarrollo. En este sentido, la diplomacia ciudadana requiere al menos dos elementos imprescindibles:

1. La comprensión (la comprensión quizá tenga que ver con acceder a la mente/posición del otro), la disposición y la accesibilidad de parte de la administración y del funcionario público.

2. La voluntad de participar, de aceptar, entrar y sentarse de las organizaciones. Cuando existe esta conjunción de elementos, se pueden propiciar espacios de diálogo y de desarrollo, empoderamientos y surgimiento de nuevas organizaciones o redes de construcción de un nuevo sujeto. Esto no se limita a procesos de participación coyuntural, también los hay de seguimiento y evaluación periódica.

Cuando coinciden estas condiciones es posible la persuasión en ambos lados de la mesa. También, en el camino recorrido en esta materia se pueden identificar algunos elementos que hay que observar. Uno de ellos es la creación del espacio de interlocución, negociación y deliberación con base en la confianza entre los actores. Aquí cabe preguntarse en dónde están las mayores desconfianzas, legítimas, del actor social, lo mismo que las que hacia éstos existen por parte de los funcionarios públicos. Por lo tanto, los procesos de diálogo tienen que ser planeados con base en la historia, compartida de los actores involucrados, de sus anteriores encuentros para el diálogo y de un análisis de la construcción o pérdida de la confianza percibida entre ellos. En estos procesos, desde luego, también se responde desde la percepción. Cada nueva convocatoria parte del clima dejado por la anterior experiencia y cada nueva invitación a dialogar es una nueva oportunidad de perfeccionar metodológicamente la participación.

En cuanto a la construcción de espacios, la Cancillería mexicana ha privilegiado el trabajo con grupos ad hoc llamados *mecanismos de diálogo por proceso y por tema*, en donde se crean grupos de trabajo abiertos. Al ser grupos informales, se caracterizan por su apertura y flexibilidad. De esta manera se ha logrado que los actores sociales se incorporen por medio de un proceso lógico y legítimo de autodepuración natural, autoselección, autonombramiento y autodesignación y elección grupal, lo que permite la entrada y la salida de actores y a su vez facilita que permanezcan los interesados, los que tienen propuestas y están dispuestos a llegar a acuerdos y a ser representados por una red.

Sin embargo, también se habla de espacios totalmente informales, con riesgos de que desaparezcan y no tengan continuidad. La informalidad tiene sus riesgos, pero también sus ventajas. La apuesta de la Cancillería ha sido inclinar o pri-

vilegiar el lado positivo de las ventajas que tiene el espacio informal. Si bien estos elementos pueden vulnerar los procesos de diálogo, también existen momentos importantes de acceso al debate calificado al más alto nivel; al ser cuidados y preservados, pueden propiciar un camino saludable de participación social. El diálogo previo, el diálogo durante la parte central de la negociación y el diálogo posterior son tres momentos que juegan un enorme papel, pues con cada uno de ellos se logra un resultado específico, a saber, crear puentes reales, cadenas o escalones que permitan la accesibilidad de los actores sociales a encuentros con los tomadores de decisiones dentro de estos procesos.

Por otro lado, los procesos informales como los realizados para la COP16 permitieron que se encontraran en mesas de diálogo con los gobiernos y el negociador mexicano, grupos que mantenían posiciones diversas, integrados desde la informalidad, pues no se constituyó ningún consejo formal para buscar los consensos. Estas experiencias fueron posibles sólo por respeto absoluto a la pluralidad.

De acuerdo con lo anterior, resulta fundamental crear un ambiente viable, habilitante y propicio mediante el trabajo previo que, en las acciones de Cancillería, ha sido llamado el *café ciudadano* y consiste en la realización de numerosas reuniones de explicación, información, preparación de la accesibilidad; esto es, creación de las condiciones mínimas de confianza, hablando con los negociadores, con los facilitadores y los mandos que toman las decisiones, escuchando las recomendaciones de la gran diversidad de actores y no sólo las de un grupo seleccionado o privilegiado. De estos encuentros informales surgió el acuerdo de que representantes de la sociedad civil formaran parte en delegaciones gubernamentales, con base en lo estipulado en los lineamientos para la participación.

Aun cuando se considera que la construcción de las condiciones mencionadas sea una responsabilidad conjunta de

los actores gubernamentales y sociales, la experiencia de la Cancillería mexicana ha dejado como aprendizaje que este tipo de participación solamente puede ser fomentada a través de mecanismos informales en los que quepan todos y nadie se sienta excluido. Este trabajo consiste en construir espacios sanos, reales, de manifestación de ideas, en los que se cuente con el tiempo y el formato necesario para conocer de primera mano las propuestas y valoraciones, así como en darse tiempo suficiente para escuchar. También es un momento idóneo para informar y persuadir sobre las posiciones del negociador y del experto gubernamental.

Retos para la diplomacia ciudadana en México

Los retos importantes que hay que destacar son los que tienen que ver con: a) el fortalecimiento de las capacidades de funcionarios y actores sociales; b) la renovación de esquemas de participación para transitar de lo informal a lo formal, y c) la transformación cultural.

Fortalecimiento de capacidades. Como parte de los retos a futuro, es fundamental el de la creciente sensibilización de funcionarios operadores de estas prácticas de participación en la política exterior mexicana. De igual manera, resulta clave para la sociedad civil la tarea de identificar en dónde están los márgenes y los nichos que se pueden aprovechar en este complejo organigrama público nacional y el aún más complicado entramado internacional.

Lo anterior está directamente ligado a la capacidad de *lobbying* de las organizaciones. Esta habilidad es un valor que hay que cuidar, alentar, proteger. Si bien existen organizaciones que han ampliado sus redes al *lobbying* internacional, con un aprendizaje notable, sería deseable introducir esta útil prác-

tica en las diversas áreas de incidencia a nivel nacional. La incorporación de organizaciones nacionales y de provincia a este esquema de incidencia pasa por acciones de formación y de estímulo que faciliten el aprendizaje de las reglas del *lobbying* y la negociación.

Esquemas de participación. Se ha hecho referencia al éxito de los mecanismos informales de participación e incidencia como espacio de inicio para la diplomacia ciudadana y los actores sociales. Sin embargo, en la Cancillería existe la convicción de que la tarea que nos ocupa es la de identificar en dónde hay madurez, equilibrio y condiciones de transición de lo informal a lo formal para proteger estos mecanismos exitosos como espacios de deliberación permanente. Un ejemplo de este trabajo es el compromiso de la Cancillería mexicana de formalizar e institucionalizar el diálogo en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo a través de dos vías: el Comité Técnico Social y el representante de la sociedad civil en el consejo consultivo de la Agencia.

Transformación cultural. Aun cuando logramos presenciar la paulatina apertura de espacios, el mayor reto es comprender que esto no es sólo un proceso de creación de esquemas de participación, sino también un proceso cultural que implica nuevos horizontes: ¿cómo hacer que en la práctica cotidiana de la administración pública y sectorial aparezca una nueva manera de atender a la sociedad civil? Este reto cultural pareciera ser uno de los más largos y complicado de todos.

También las organizaciones y la sociedad tienen un reto cultural: entender e intentar comprender el complejo entramado institucional en el que se mueven. Se tiene que pensar en la correlación de fuerzas y los cambios en la coyuntura. Es importante identificar dónde están las fortalezas y las debilidades de sus propuestas. Se tiene que romper esa vieja idea de que sólo las organizaciones pueden tener un compromiso ético.

Si bien no se puede esperar que este cambio sea inmediato, desde hace tiempo impera la sensación de que el tiempo se agota para lograr sociedades más justas y mejores. Hay una mezcla de elementos en esta sensación: por una parte, el apremio y, por otra, la impotencia. Por esto, es imperativa la necesidad de interactuar antes de que sea tarde. Las organizaciones hablan del dolor visto desde su quehacer diario o de las visiones del bienestar para sus comunidades. “*The world we want*” —se dice— para las metas post-2015.

Siguiendo ideas de Paul Ginsberg (escritor y biógrafo) se puede decir que, desafortunadamente, “pasa que no se nos ocurre qué se puede hacer como individuos, como ciudadanos, como conocidos o colegas para transformar las condiciones vitales en nuestras sociedades.”¹² ¿Cómo conectar la vida cotidiana y las acciones individuales para que el mundo sea un lugar mejor? Aún no sabemos cómo. Por eso nos cuestionamos cómo recuperar el control o alcanzar niveles de participación y certidumbre sobre las acciones y decisiones del contexto en que se vive. Es importante detenerse y pensar un momento en las decisiones que tomamos a diario, el uso que hacemos del tiempo, la vida que llevamos, la calidad de la democracia que somos capaces de ejercer o demandar. Se trata de encontrar, como dijera la escritora inglesa Vernon Lee: “Los vínculos vitales que nos son esenciales para nuestra existencia”.¹³

La diplomacia ciudadana es una perspectiva innovadora. Cada vez hay mayor información al respecto.¹⁴ Es importante,

¹² Paul Ginsberg, *Así no podemos seguir*, Barcelona, Los libros del lince, 2010, p. 20.

¹³ Citada en *ibidem*, p. 21.

¹⁴ Department of Public Information-Non-Governmental Organizations, en <http://outreach.un.org/ngorelations/> y DGVOSC, “Portal de Participación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php>.

como ciudadanos, identificar e imaginar que en el siglo XXI la vida pública fluye de diferentes maneras y a distintos ritmos. La ciudadanía está tomando la iniciativa. La ciudadanía convierte sus juicios en acción. La democracia, como nos enseñó Carlos Monsiváis, puede ser, también, la importancia súbita de cada persona.

Reflexión final

Para cerrar este artículo cabe una reflexión sobre las prácticas alternativas que se están desarrollando con los movimientos civiles en todo el mundo en estos tiempos y que están dando contenido a eso que Joseph E. Stiglitz llamó *La globalización de la protesta*.¹⁵ Tanto en Túnez, como en Egipto, España, Nueva York y otras ciudades de Estados Unidos, la utilización y el aprovechamiento de los medios de comunicación y la tecnología están permitiendo a los movimientos sociales trascender las fronteras tan velozmente como las ideas. Movimientos como el Occupy Wall Street han manifestado su rechazo al sistema político y económico que hoy predomina en el mundo.

Hay una idea que se repite entre estos diferentes movimientos: “Somos el 99% y algo está mal”. Estas expresiones de inconformidad hablan de recursos subutilizados, de enormes necesidades insatisfechas, de combatir la pobreza, de frenar el desarrollo irracional y de readaptar la economía para enfrentar el calentamiento global; al respecto, se destaca el movimiento que empezó en España como los “indignados”. A estos activismos los descalifican, según dicen, por una falta de programa. Sin embargo, hay contenidos claros y, en todo caso, lo

¹⁵ Joseph E. Stiglitz, “La globalización de la protesta”, *El País* (España), 6 de noviembre de 2011.

que se logra con esta crítica es eludir el sentido de la protesta. El origen de los “indignados” tiene una clara identificación con un sistema político hoy insuficiente. Esa movilización nacional desencadenó un proceso de alcances globales. Por esto, las expresiones internacionales deben mirarse como una señal de alerta.

Ante estos fenómenos globales, los gobiernos deben estar preparados frente a la posibilidad de coincidir o de recibir propuestas a partir de las posiciones de la sociedad civil. Se ha demostrado que esto es posible y se está evidenciando en los nuevos temas de la agenda global. Se impone entender que el Estado se conforma como gobierno y como sociedad civil. De igual forma, resulta importante recalcar que en el ejercicio de la diplomacia ciudadana se ha estado intentando ganar igualdad y capacidad de diálogo a la par del sector privado y, en algunos casos, del sector sindical.

La realización de cumbres paralelas y la organización de encuentros alternos son una muestra de nuevas búsquedas por parte de las redes civiles. Son, generalmente, encuentros entre actores no gubernamentales, pero también una oportunidad única para buscar los espacios de interface¹⁶ que conecten al actor civil con los representantes gubernamentales, no únicamente para presentar conclusiones y recomendaciones, sino para propiciar y animar intercambios y reacciones que pueden derivar en puntos de acuerdo. Se ha demostrado que esto es posible.

Si bien en México hay aún un largo camino por recorrer, también es cierto que se ha avanzado en el reconocimiento de

¹⁶ Para la DGVOCS ha sido fundamental buscar y generar espacios de diálogo entre la Cancillería y la sociedad civil organizada. En este sentido, la idea de “interface” permite imaginar una modalidad de interacción entre ambas partes para lograr un diálogo más intenso.

este nuevo interlocutor civil como algo más que coadyuvante, no solamente como un actor que colabora en el desarrollo para permitir la gobernanza, sino como un actor más calificado, un actor social con voz y peso internacional. Hay un México civil en crecimiento que tiene algo que decir.

La participación de los actores sociales en las distintas arenas internacionales se identifica cada vez con mayor claridad como componente clave para la democratización del orden mundial. En este sentido, “la democracia no es una estación a la que había que llegar y ya”, dijo en 2012 el ex presidente chileno Ricardo Lagos.¹⁷ Estas ideas nos obligan a mantener las acciones cotidianas que permitan hacerla permanecer y recrear su existencia.

La política no posee un fin, señala Hannah Arendt. En su lugar, ha sido, en algunas ocasiones, como se intentó ilustrar en este texto, “el empeño nunca acabado por parte de una pluralidad de seres humanos por vivir juntos y compartir la tierra bajo una libertad mutuamente garantizada”.¹⁸ Ésa es la promesa de la política y de la diplomacia ciudadana.

¹⁷ Ricardo Lagos, “Desafíos de América Latina hoy”, conferencia magistral, Guadalajara, México, Feria Internacional del Libro de Guadalajara 2012, 26 de noviembre de 2012.

¹⁸ Hannah Arendt, *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008, p. 143.