

Sociedad civil y política exterior en México a la luz de las nuevas diplomacias

Antonio Alejo Jaime

Introducción

En este artículo se busca contribuir a una discusión sobre la pertinencia de pensar y reflexionar la incorporación de actores de la sociedad civil a los circuitos de la política exterior y de la diplomacia en un marco de política global en el siglo XXI. Con base en la mirada de las nuevas diplomacias para esta discusión, se recurre al caso de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México y las acciones implementadas desde la creación de la misma.

Para analizar dichas acciones de gobierno se asume que los Estados no desaparecen con la globalización. Al contrario, readaptan y rediseñan sus gobiernos para una gobernanza con mayor y efectiva calidad democrática. Este artículo se concentra en México, pensando en las Américas y sus procesos de democratización, que se traslapan con un cambio del orden mundial donde los países de América Latina buscan lugares más relevantes en la política mundial.

A partir del concepto de *nuevas diplomacias* se hace una interpretación de los procesos de democratización en las Amé-

ricas que se expresa en áreas tradicionalmente cerradas para actores no gubernamentales, como la política exterior o la diplomacia. La existencia de este tipo de políticas en cancillerías, dedicadas a la vinculación con la sociedad civil representa, para este análisis, una “ventana de oportunidad” para la promoción e inserción de los actores de sociedades civiles en las agendas mencionadas en un contexto de globalización.

A lo largo del texto se profundiza sobre la implementación de una política pública dirigida a involucrar y acercar a los actores de la sociedad civil a la política exterior y los temas globales. La pregunta que orienta este trabajo es: ¿Qué ventanas de oportunidades existen para la inclusión de los actores de la sociedad civil en los circuitos de la política exterior y de la diplomacia en México?

Con base en un estudio realizado en la DGVOSC entre los años 2011 y 2012, Evaluación de política pública emanada de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores en México para la promoción de nuevas diplomacias, que se ha traducido en una memoria documental titulada “Logros y aprendizajes para el fomento de la participación de la sociedad civil en la política exterior de México”, se da sustento empírico a la reflexión sobre las ventanas de oportunidades con las que cuentan los actores de la sociedad civil frente a la política exterior o la diplomacia en México.

El contenido de este artículo consta de tres partes. En la primera se trata el aspecto teórico del análisis: globalización, nuevas diplomacias y oportunidades políticas. En la segunda, se exponen los argumentos para la existencia de la DGVOSC en la SRE en México. En la tercera se analizan las ventanas de oportunidades y las experiencias de la sociedad civil frente a la política exterior de acuerdo con la agenda de la SRE en México. Se cierra con unas reflexiones finales.

Globalización, nuevas diplomacias y oportunidades políticas

Los estudios sobre globalización han logrado diferentes desarrollos académicos. Hoy se cuenta con distintos e intensos debates sobre definiciones, conceptos, alcances, relevancia y efectividad de la perspectiva global para analizar y explicar el mundo contemporáneo desde las ciencias sociales. Así, en términos de perspectivas académicas, el progreso de los estudios globales ha establecido teorías, procesos y dimensiones.¹ El enfoque que aquí se desarrolla, se centra en la dimensión política de la globalización y se asume que el Estado, sus instituciones y sus sociedades forman parte de las transformaciones de los procesos globales.² Para el análisis de la relación entre política exterior y sociedad civil en un marco de política global, la globalización se entiende como: “Un proceso (o conjunto de procesos) que crea flujos y redes transcontinentales y regionales de actividades, interacciones y un nuevo marco de formuladores de políticas multinivel por actores públicos y privados, lo cual implica y

¹ Andrew Jones, *Globalization: Key Thinkers*, Cambridge, Polity, 2010; A. Jones, *Dictionary of Globalization*, Cambridge, Polity, 2006; Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998; David Held y Anthony McGrew, *Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide* (2a. edición), Cambridge, Polity, 2007; D. Held y A. McGrew, *Globalization Theory: Approach and Controversies*, Cambridge, Polity, 2007; George Ritzer y Zenep Atalay (eds.), *Readings in Globalization: Key Concepts and Major Debates*, Hoboken, Willey-Blackwell, 2010; Ino Rossi (ed.), *Frontiers of Globalization Research. Theoretical and Methodological Approach*, Nueva York, Springer, 2007; Jorge Heine y Ramesh Thakur, *The Dark Side of Globalization*, Tokio, University of United Nations, 2011; Saskia Sassen, *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Kats, 2007; Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, y Nick Bilsey, *Rethinking Globalization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

² S. Sassen, *op. cit.*

trasciende los regímenes de políticas nacionales, internacionales y transnacionales”.³

A partir de esta mirada sobre lo global, se identifica un fenómeno sociopolítico novedoso que emerge en la política global del siglo XXI. Específicamente, la relación entre política exterior y sociedad civil. Para el análisis de dicha relación se recurre al concepto de nuevas diplomacias y es a través de éste que se exponen un conjunto de ventanas de oportunidades con las que se evidencian las aperturas incipientes de mecanismos formales para la promoción e inserción de la sociedad civil en la política global desde los Estados.

Al referirse a nuevas diplomacias, no se asume un fenómeno innovador generado por la globalización. En los estudios sobre diplomacia dicho concepto ha sido utilizado, habitualmente, para mostrar las transformaciones históricas de la diplomacia además de dar cuenta de nuevos retos que se presentan en las relaciones entre Estados. En este sentido, para los estudiosos de la diplomacia, los cambios profundos de ésta deben ser atendidos en sus instituciones, en sus prácticas, en su administración y en sus teorías.⁴

Las nuevas diplomacias tienen relación con el desplazamiento del poder. En este estudio esto se observa en la rela-

³ Global Policy, *Editorial Statement*, Hoboken, London School of Economics and Political Science/Wiley-Blackwell, 2009, p. 2.

⁴ Keith Hamilton y Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres, Routledge, 1995; Shaun Riordan, *The New Diplomacy*, Cambridge, Polity, 2003; Andrew F. Cooper, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy. Worlds Apart?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008; William Moomaw, “The New Diplomacy. The Fletcher School”, septiembre de 2001, en <http://www.climate-talks.net/2004-ENVRE130/New-Diplomacy.htm>; James P. Muldoon Jr., JoAnn Fagot Aviel, Richard Reitano, Earl Sullivan (eds.), *The New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organization and Global Governance*, Boulder, Westview, 2010.

ción entre gobierno y sociedad civil como parte de los procesos de profundización democrática en la política contemporánea. Componente de este proceso es la apertura de espacios y mecanismos formales para que actores de la sociedad civil busquen incidir en la política exterior y las agendas globales desde los Estados y en los procesos multilaterales.

La diplomacia y la política exterior, histórica y tradicionalmente, han formado parte de las agendas nacionales y son los gobiernos los que han llevado la representación de los Estados. En esta perspectiva tradicional de la política internacional se reconocen espacios de consulta y diálogo con actores especializados e interesados en los temas por tratar (empresarios, académicos, consultores y representantes de partidos políticos han formado parte de los circuitos de política exterior y diplomacia). En estos circuitos se opina, reflexiona, influye e incluso se decide sobre diversas agendas y estrategias de política exterior ya sea en ámbitos económicos, culturales, cooperación o diplomáticos. De esta manera, la política exterior representa y refleja, legítimamente, los intereses del Estado.

Esta perspectiva cambia de manera lenta pero permanente con diferentes procesos de democratización en los ámbitos global y nacional. A partir de aquí el artículo se centra en identificar dichos procesos de democratización en la política exterior que se van abriendo paulatinamente. Mediante el análisis de las acciones de la DGVOSC de la SRE se da contenido empírico a la idea de una modificación en la ejecución de la política exterior en México que ya no sólo se limita a esos circuitos especializados y de expertos, sino que se están diseñando modelos más amplios de inclusión para la ciudadanía organizada que busca impulsar un tipo de orden político global a partir de la incidencia en la política exterior y en la diplomacia.

Para analizar los mecanismos formales que se han impulsado en la SRE, se recurre al enfoque de la estructura de opor-

tunidades políticas en la globalización. De este modo, con las acciones implementadas en la DGVOSC, se identifica un conjunto de “ventanas de oportunidades” dirigidas a los actores de la sociedad civil para que se inserten y desarrollen mecanismos de participación e inclusión en los circuitos de la política exterior y de la diplomacia bajo esquemas democráticos. Antes de analizar las experiencias en cuestión, se da una breve explicación del enfoque de la estructura de oportunidades políticas y las ventanas de oportunidades.

Como se mencionó, este estudio se apoya en el enfoque analítico de la acción colectiva. El artículo se limita a la estructura de oportunidades políticas. Sin embargo, la perspectiva de este trabajo reconoce una mirada combinada y equilibrada cuando se aplican las dimensiones de la acción colectiva para el análisis de la movilización de actores y en qué contextos actúan. En él se da cuenta del grado de complejidad que el objeto de estudio supone. Por medio de esta perspectiva, se destaca la interconexión, la retroalimentación y la complementariedad entre la estructura de oportunidades políticas, la estructura de movilización y los marcos interpretativos.

Se dice que “acción y contexto institucional, movilización y estructura de oportunidad política constituyen aspectos interconectados y en permanente retroalimentación”.⁵ Esta interconexión se logra mediante la identidad, pues “la complementariedad que contribuye al nexo entre estructura de oportunidad política y estrategia la da el discurso político”.⁶ La estructura

⁵ Ramón Máiz, “Framing the Nation: Three Rivals Versions of Contemporary Nationalist Ideology”, en *Journal of Politics Ideology*, vol. 8, núm. 3, octubre de 2003, pp. 195-204.

⁶ R. Máiz, “Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso”, en Laura Giraudó (coord.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: población, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 132.

de oportunidad política no es sólo un dato “objetivo” y “autoevidente” para los actores; éstos tienen “oportunidades percibidas”.⁷

Por esto es que hay una conexión entre la estructura política y la interpretación que el actor tiene de esta estructura, lo cual lleva a las aperturas u obstáculos que los propios actores perciben o construyen ante las oportunidades políticas. Así, las estrategias son influenciadas y, a la vez, refuerzan o inhiben ciertas prácticas de los actores que pueden llevar a metas exitosas o fracasadas en los objetivos que dicen buscar. En este sentido, los esfuerzos para movilizar recursos no son independientes de las oportunidades políticas que ofrecen el contexto social e institucional. De esta manera, cuando la estructura de oportunidades políticas está abierta, hay creación de nuevos espacios y se incluyen nuevos actores. Así se dan opciones creadas para hacer alianzas y mejorar las capacidades de los Estados.⁸

Para el análisis de la estructura de oportunidades políticas que se propone, en el que se asocia política pública y acción colectiva, se recurre a una mirada que identifica nuevos debates teóricos entre la acción colectiva y las instituciones: “Los nuevos debates teóricos se producirán acerca de la manera en que pensemos estos nuevos espacios de acción en términos de formas culturales e institucionales. El nuevo culturalismo y el nuevo institucionalismo pueden ser el nuevo campo de batalla teórico”.⁹ Es importante precisar que reflexionar sobre

⁷ *Idem.*

⁸ Marcelo Leiras, “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en Carlos H. Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

⁹ Klaus Éder, “La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?”, en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 1998, p. 344.

la institucionalización de las movilizaciones sociales o de las organizaciones que se movilizan no supone que estos procesos o actores desaparezcan. Lo que se busca analizar es la conexión entre movimientos e instituciones, pues los actores se van pero las instituciones permanecen.¹⁰

Con esta base analítica se estudian las acciones ejecutadas por la DGVOSC de la SRE de México. De esta manera, se argumenta que estas políticas públicas, frente a los activismos transnacionales, generan “ventanas de oportunidad” para que actores no gubernamentales se interesen, se involucren y busquen incidir en las agendas de la diplomacia y de la política exterior.

Nuevas diplomacias, política exterior y sociedad civil. El caso de la DGVOSC en México

La interacción entre entidades gubernamentales y actores de la sociedad civil en ámbitos de política global está generando preguntas sobre cómo entender las nuevas diplomacias a la luz de la globalización. La idea de *nuevas diplomacias*¹¹ implica la incorporación de agendas nuevas en la diplomacia (derechos humanos, asistencia humanitaria, derechos laborales, asuntos del medioambiente global, tratados de libre comercio, entre otros) y de actores distintos a los tradicionales con relevancia internacional (corporaciones privadas, ONG, otros).¹² Como se señaló, esta mirada contrasta con las teorías de las relaciones internacionales ortodoxas donde esos actores no son contem-

¹⁰ *Ibid.*, p. 357.

¹¹ W. Moomaw, *op. cit.*; A. F. Cooper, B. Hocking y W. Maley, *op. cit.*; S. Riordan, *op. cit.*

¹² W. Moomaw, *op. cit.*

plados como interlocutores válidos o con autoridad para opinar o incidir en la política exterior de un país.¹³

El entramado institucional (Cancillería, entidades multilaterales, actores de la sociedad civil) supone un nivel de complejidad para el establecimiento de una institucionalidad en la que se gestione la globalización política. Esto requiere en los gobiernos miradas innovadoras sobre los actores no gubernamentales y su relación con la política exterior. En este sentido, la DGVOSC en la Cancillería de México ha sido creada para ser un puente entre el gobierno y los actores de sociedades civiles para las agendas internacionales y la política exterior. Su implementación, para este análisis, expresa una transformación en los Estados y evidencia su adaptación para una incipiente infraestructura de los Estados globalizados en las Américas.¹⁴

Esta política pública en la Cancillería mexicana ha contado con tres etapas que muestran su evolución. Inicialmente, se dio vida a una Unidad de Atención a Organizaciones Sociales (UAOS) en 2003; posteriormente existió una Oficina de Vinculación y, finalmente, en 2009 se creó la DGVOSC dentro de la estructura de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. En la etapa de la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales, la SRE reconoció que México “atravesaba un periodo clave para establecer una política exterior que contara con la participación social de acuerdo con las circuns-

¹³ Para esta discusión teórica véase Antonio Alejo Jaime, *Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas, nuevas diplomacias en Argentina y México*, tesis de doctorado, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2011, caps. 1 y 2.

¹⁴ Oficinas similares a las de este estudio se han abierto en Argentina, Brasil y República de El Salvador, y hay proyectos para implementarlas en Perú y Chile, todas dentro de los ministerios de Asuntos Exteriores, excepto en Brasil que depende directamente de la Presidencia de la República.

tancias que exigía el momento nacional como internacional”.¹⁵ El gobierno,¹⁶ entonces, se interesó en promover la institucionalización del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil de México en asuntos internacionales con especial énfasis en los tratados comerciales.¹⁷ En esta idea de evolución de esta política pública, para el director general de la DGVOSC la existencia de esta oficina debe observarse a partir del:

Momento que ha tocado vivir en la oficina. Ha habido muchas modificaciones en la administración pública en general en la relación entre gobierno y sociedad civil. Lo que hace esta oficina, en la Cancillería, no es aislado ni autónomo, no es fuera de un contexto nacional ni internacional. México se trata de poner al día en la búsqueda de espacios de interlocución entre gobierno y sociedad civil.¹⁸

De acuerdo con la SRE de México, las organizaciones sociales defienden intereses, demandas y posiciones ideológicas espe-

¹⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *Informe de participación social en política exterior*, México, Unidad de Atención a Organizaciones Sociales (UAOS)-SRE, 2006.

¹⁶ Un tema relevante es el peso que tuvo el surgimiento y evolución del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para la SRE y su diseño de atención a organizaciones sociales después del año 1994. De acuerdo con la entonces directora de la UAOS, el tema del EZLN marcó la relación entre la sociedad civil y el gobierno; Melba Pría, entrevista hecha por A. Alejo Jaime, México, D. F., 5 de septiembre de 2007 (inédita). En otra investigación se da cuenta de cómo en los años 1994 y 1995 se estableció una oficina temporal dentro de la Cancillería mexicana para atender demandas de información a organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales sobre la situación en Chiapas. Rosalba Icaza, “To Be and Not to Be: The Question of Transborder Civic Activism and Regionalization in Mexico. A Critical Account of Neo-Gramscian Perspectives”, en *Globalizations*, vol. 3, núm. 4, diciembre de 2006, p. 504.

¹⁷ *Ibid.* p. 497.

¹⁸ Miguel Díaz Reynoso, entrevista hecha por A. Alejo Jaime, México, D. F., 22 de octubre de 2008 (inédita).

cíficas que buscan influir en las decisiones de gobierno y en la formulación de políticas públicas.¹⁹ Esto se debe, según la Cancillería, a una ampliación de mecanismos para la participación democrática en el mundo; al rápido avance de las tecnologías de la información; al surgimiento de nuevos contenidos, enfoques y temas para la agenda internacional, y al reconocimiento por parte de los organismos internacionales, así como las movilizaciones sociales que han generado espacios y foros para su actuación.²⁰

Para el director general de la DGVOSC, el trabajo que se realiza en la Cancillería con las organizaciones tiene que mirarse en “permanente construcción”; hay una construcción de una “cultura de diálogo”; hay “una incorporación de nuevos actores” con los que “tradicionalmente” no se construía política exterior. Hay que ver el papel de la sociedad civil en “su justa dimensión”, como un sector muy importante de la sociedad porque es la “sociedad organizada” (ONG, sindicatos, empresarios y, recientemente, académicos). En este sentido, de acuerdo con este funcionario público, en el gobierno hay una voluntad de informar, invitar al diálogo, al debate y eventualmente a la consulta y a la participación de la sociedad civil.²¹ De esta manera, la participación de la sociedad civil en política exterior debe llegar “hasta donde las condiciones del desarrollo de la sociedad civil estén interesadas, propiciando este crecimiento”.²²

La DGVOSC se conformó en 2009. La razón fundamental para su creación fue la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política exterior en México. Las directrices se establecieron en los “Lineamientos

¹⁹ SRE, *op. cit.*, p. 1.

²⁰ *Ibid.*, p. 2.

²¹ M. Díaz Reynoso, *op. cit.*

²² *Idem.*

para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”.²³ Estos lineamientos establecen los criterios para la participación. Los ejes de trabajo se desarrollan a partir de cuatro canales: Información, Diálogo, Consulta y Participación. Con ellos, la DGVOSC promueve y organiza diferentes programas y actividades de diálogo entre gobierno y actores de la sociedad civil, entre los mismos actores de la sociedad civil y para actores de la sociedad civil con instancias internacionales. De las consideraciones de los lineamientos referidos destaco lo siguiente, pues permite identificar la perspectiva del gobierno mexicano ante los cambios políticos mundiales que reflejan transformaciones emergentes en el diseño de la política exterior en México: “Que la política exterior del país requiere aprovechar estos nuevos movimientos y tendencias internacionales a favor de los intereses de México y sus connacionales, desarrollando los mecanismos internos y externos que contribuyan a fortalecer la participación social en política exterior”.²⁴

Ventanas de oportunidades, nuevas diplomacias y agenda de la DGVOSC²⁵

Para evidenciar la transformación que emerge en la política exterior de México frente a la sociedad civil se da cuenta de algunos de los resultados que han sido identificados en el estudio ya mencionado en la Introducción, realizado en la DGVOSC y que se

²³ SRE, “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005.

²⁴ *Idem.*

²⁵ El estudio del que aquí se da cuenta fue elaborado por el autor de este artículo.

tradujo en la memoria documental también mencionada en la parte introductoria de este trabajo. Los logros que se enuncian permiten ilustrar, a partir de diferentes procesos coordinados u organizados por la DGVOSC, un conjunto de ventanas de oportunidades para una mayor y mejor participación de la sociedad civil en los circuitos de la política exterior y de la diplomacia.

De esta manera, se busca contribuir a la discusión sobre la pertinencia de incluir a los actores de la sociedad civil en los circuitos de la política exterior y la diplomacia, con el fin de que los primeros incidan en las definiciones de las segundas. El análisis aquí desarrollado parte de la idea de que la ciudadanía no es ajena a la política exterior o a la diplomacia. Lo que es relevante poner en el debate informado es cómo y con qué mecanismos se incorpora a los actores de la sociedad civil a los circuitos de consulta o toma de decisiones, es decir, se les permite o facilita su incidencia en temas de política exterior o diplomacia.

La idea de *sociedad civil* cuenta con una larga historia dentro de la filosofía y teoría políticas. Conceptual y políticamente, la sociedad civil ha sido atendida desde diferentes miradas en las ciencias sociales. En este estudio, la delimitación conceptual e histórica es fundamental para comprender desde dónde se desarrolló este análisis. La sociedad civil a la que se refiere este artículo es la que ha formado parte de los procesos de cambio político y democratización a partir de la tercera ola de la democracia que evoluciona desde finales de los años setenta. Esta evolución ha sido evidente y, en los años recientes, el estudio de estos cambios, entre otros, se han ampliado al análisis de la incidencia en política pública por parte de la diversidad de actores que actúan desde el espacio de la sociedad civil.²⁶

²⁶ Véase A. Alejo Jaime, *op. cit.*, cap. 2.

Como he señalado, este trabajo se centra en analizar las acciones de la DGVOSC de la SRE frente a los actores de sociedad civil como expresión, por un lado, de la profundización de la democracia mexicana y, por otro, porque representa un fenómeno de transformación sociopolítica global en las Américas. Esto significa para el funcionario público mexicano un cambio importante en sus marcos de comprensión y acción frente al ciudadano que, de manera creciente, pide mayor información y participación en los procesos de toma de decisión de la acción gubernamental en el exterior.

Con los mecanismos aquí identificados, en este texto se da cuenta de cómo la SRE rediseña y redefine su campo de acción e interacción con la sociedad organizada, lo cual supone una transformación en la actitud por parte de los ciudadanos que forman parte de la diplomacia y que tienen la responsabilidad democrática de ejercer su actividad bajo criterios de transparencia, rendición de cuentas y diálogo con los actores de la sociedad civil para compartir, debatir y construir decisiones públicas que impactan de manera directa e indirecta a la ciudadanía. Con base en lo anterior, es importante ubicar la relación entre política exterior y sociedad civil dentro de una política contemporánea que supone mentalidades democráticas y que requiere la reestructuración y el planteamiento de innovadoras formas de relacionarse entre ciudadanos, ya sea que éstos tengan una función pública, ejerzan una representación política o formen parte de lo que coloquialmente se dice “ciudadano de a pie”.

Para observar los mecanismos a los que se hace referencia, es importante tener presente que en los ámbitos de la diplomacia y la política exterior, la incorporación de actores de la sociedad civil a sus circuitos de consulta y toma de decisiones es una agenda reciente. En este sentido, los primeros indicios se están definiendo en el diseño institucional para una inclusión democrática.

La SRE ha mostrado su reconocimiento al papel de los actores de la sociedad civil en la política exterior y frente a la diplomacia en México. La embajadora Patricia Espinosa, en el marco de la Conferencia del Departamento de Información Pública y ONG de las Naciones Unidas, en 2009, expresó:

Queremos seguir trabajando estrechamente con ustedes. El campo de las relaciones internacionales en nuestros días no puede ser concebido sin la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. Los Estados y las organizaciones internacionales ya no son sólo los únicos actores claves en los debates multilaterales.²⁷

Por su parte, el entonces representante especial de México ante la COP16, embajador Luis Alfonso de Alba, en entrevista con Miguel Díaz Reynoso afirmó que “hoy es necesario hacer una diplomacia nueva [...] se debe manejar un lenguaje distinto”.²⁸

En este proceso de democratización mexicana bajo un marco de política global, a continuación se mencionan los mecanismos elegidos para evidenciar la incipiente transformación de las coordenadas de la política exterior y de la diplomacia para sus definiciones respecto a la sociedad civil. En términos de ventana de oportunidades, estos procesos representan canales abiertos de participación para la sociedad civil en las agendas en cuestión. Estos espacios de reciente factura son atendibles y mejorables, pero lo que aquí se destaca, de manera conjunta, es la interacción entre actores de la sociedad civil y

²⁷ Departamento de Información Pública ONG-ONU, *Informe final. ¡Desarme Ahora! Trabajemos por la Paz y el Desarrollo. 62 Conferencia Anual DIP/ONG, 9 a 11 de septiembre del 2009*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2010.

²⁸ Luis Alfonso de Alba, entrevista hecha por Miguel Díaz Reynoso, México, D. F., 23 y 29 de agosto de 2011 (inédita).

gobiernos que generan procesos de incidencia, por parte de actores de la sociedad civil, en política exterior y en la diplomacia en México. Este fenómeno genera preguntas para problematizar sobre las nuevas diplomacias, sus contornos y alcances. Los mecanismos revisados fueron:

1. La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

2. El Foro Mundial de Migración y Desarrollo de 2010.

3. El Diálogo Social de Política Exterior de Largo Plazo.

4. La 62 Conferencia Anual del Departamento de Información Pública DIP/ONG de la ONU en 2009.

5. El Programa de Voluntariado Internacional para el Desarrollo Sustentable en México de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

6. La relación entre sociedades civiles y gobiernos de México y la Unión Europea en el marco del Acuerdo Global (2002-2012).

7. La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún (COP16).

8. La sociedad civil en el marco de la presidencia de México del G20 en Los Cabos (México), en 2012 (G2012).

Con estas experiencias de participación de la sociedad civil en espacios multilaterales y de política exterior, se argumenta la relevancia de analizar las formas y los formatos idóneos para el fomento y la organización de la participación de los actores de sociedad civil en torno a las agendas de la política exterior y de la diplomacia en México.

En el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la SRE, como parte de la Comisión de Fomento de esta ley, ha promovi-

do actividades pioneras para acercar a la sociedad civil mexicana a espacios internacionales y que ésta asuma la relevancia para México de contar con una sociedad civil interesada e involucrada en los procesos de política internacional o global.

La DGVOSC ha realizado un seminario internacional anual en el que gobiernos y sociedades civiles reflexionan, conjuntamente, en la participación de la sociedad civil para incidir en política pública con especial atención en experiencias de América Latina. De este trabajo sistemático en los últimos cinco años, la DGVOSC ha observado una mayor participación del Consejo Técnico Consultivo en política exterior, además del surgimiento de una Comisión de Temas Internacionales en el mismo consejo. Recientemente, esta dirección general promovió la creación de una Red de Gobiernos Iberoamericanos para la Vinculación con Sociedades Civiles en el marco de la Secretaría General Iberoamericana.

En esta línea de incorporación de actores de la sociedad civil en los circuitos de la política exterior o de la diplomacia a partir de actividades nacionales hay un par de experiencias de trabajo para el acercamiento de la sociedad civil mexicana a los temas de política internacional: el Diálogo Social de Política Exterior de Largo Plazo y el Programa de Voluntariado Internacional para el Desarrollo Sustentable en México. En el primer ejercicio, la SRE identificó, con algunos actores de la sociedad civil mexicana, puntos comunes para mejorar la capacidad de incidencia de estos actores mexicanos en política exterior.

Por su lado, el Programa de Voluntariado ha mostrado una importante evolución en tanto programa de la DGVOSC pues, además de promover y facilitar condiciones para hacer voluntariado en diferentes partes de México mediante organizaciones de la sociedad civil, ha fomentado la ampliación de condiciones para que el voluntariado se desarrolle en el país; también ha impulsado la reflexión sobre el voluntariado con

una visión más allá del periodo gubernamental sexenal, por medio de diferentes actividades en el ámbito internacional, como el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. Las actividades ejecutadas en este tema, por parte de la DGVOSC, han sido de vanguardia en términos de acciones gubernamentales.

Otro de los temas que la DGVOSC ha atendido desde sus inicios ha sido la relación entre México y la Unión Europea, concretamente, en lo referente a la participación de la sociedad civil en el marco del Acuerdo Global. En 2012 se cumplieron 10 años de existencia del Acuerdo Global, lo que ha permitido una revisión más detenida de los logros obtenidos por parte de la sociedad civil y el gobierno de México respecto a la participación de los diversos actores dentro de dicha asociación estratégica.

De acuerdo con la DGVOSC se destacan avances importantes en las respuestas a las demandas de participación de la sociedad civil, como el foro de diálogo, el observatorio y contar con un mecanismo de participación formal. Este mecanismo es, quizá, uno de los logros más tangibles en la relación gobierno y sociedad civil de México; muestra cómo las organizaciones mexicanas han elevado su nivel de interlocución y su capacidad de propuesta. En este sentido, se identifica una madurez en la relación entre gobierno y sociedad civil mexicana para su interlocución con sus contrapartes europeas. Estos avances también representan una mejora en la formación de la sociedad civil mexicana para este tipo de procesos, además de que fortalece las posiciones de México en los foros internacionales.

México, con su larga tradición negociadora en ámbitos internacionales, ha dejado importantes logros en diferentes mecanismos de participación multilateral o global durante los últimos años. Ha contribuido a la mejora de los mecanismos y los diseños institucionales para la participación de la sociedad civil en estos mecanismos. Un primer ejemplo de esto fue la realización de la 62 Conferencia Anual del Departamento de In-

formación Pública DIP/ONG de la ONU en 2009. Esta conferencia realizada en la Ciudad de México se caracterizó, entre otras razones, por ser la primera sede de la misma en América Latina.

La realización de este evento en México también permitió acercar a actores de la sociedad civil de otras latitudes y no sólo las provenientes del norte global. La historia de esta reunión anual tuvo un logro histórico pues ninguna conferencia de DPI/ONG previa había llevado sus resultados al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ésta fue la primera ocasión. Particularmente, para la sociedad civil mexicana, la Conferencia contribuyó a acrecentar el número de organizaciones mexicanas en este espacio.

La DGVOSC, siguiendo en el circuito de las Naciones Unidas, contribuyó a mejorar la participación de la sociedad civil en el marco del Foro Mundial de Migración y Desarrollo (FMMD), concretamente en el realizado en Puerto Vallarta, México, en 2010. Como es sabido, la migración es una agenda compleja para lograr el diálogo entre países expulsores y receptores de migración. El proceso de incorporación de la sociedad civil a estas discusiones representa un reto que aumenta la complejidad para el diseño democrático de estos foros, pero, a la vez, su inclusión refleja avances importantes que en las democracias contemporáneas deben atenderse aunque su gestión genere dificultades.²⁹

La DGVOSC logró implementar lo que llamó un “espacio común” para el diálogo entre sociedades civiles y gobierno, me-

²⁹ Para la incorporación de sociedad civil en los espacios multilaterales y las complejidades que esto representa, véanse las obras de Luk van Langenhove, “The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0”, en *Global Policy*, vol. 1, núm. 3, octubre de 2010, pp. 263-270, y *The EU as a Global Actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment*, Bruselas, Academia Press/Egmont-The Royal Institute for International Studies (Egmont Paper, 36), 2010.

canismo dentro del FMMD donde representantes de Estados y gobiernos escucharon a los representantes de la sociedad civil. Para que este espacio con la sociedad civil fuese posible fue fundamental que, de manera previa a las Jornadas de la Sociedad Civil, hubiese una integración de las organizaciones interesadas en esta agenda y que siguen estas agendas. La inserción de las redes que trabajan en torno a la agenda de migración a través de puentes entre organizaciones expertas y en construcción permitió un importante reconocimiento de los logros para la sociedad civil en el FMMD. Entre estos logros se destacó que hubo una vinculación entre las agendas de migración y de derechos humanos.

Por lo que toca a las agendas globales, la SRE contribuyó a crear instancias para facilitar la participación de la sociedad civil en dichas agendas y en ese sentido fomentar la gobernanza global. Fue en dos espacios donde la DGVOSC tuvo a su cargo la estrategia para la incorporación de la sociedad civil en igual número de procesos: la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún (COP16) en 2010, y el marco de la presidencia de México del G20, que realizó su cumbre en los Cabos, México, en junio de 2012.

Respecto a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún (COP16), la SRE logró recuperar la confianza de la sociedad civil para participar en las cumbres de cambio climático después de los acontecimientos de la COP15 en Copenhague. También se avanzó, por parte de los gobiernos, en el reconocimiento y aprendizajes sobre las diversas redes y plataformas de organizaciones y movimientos que actúan en torno al cambio climático y se puso especial atención a las posiciones de los pueblos indígenas frente a las políticas globales en cambio climático. En particular, con base en los resultados de la COP16 en cuanto a la relación entre el gobierno y la sociedad civil, México

ha incluido a representantes de la sociedad civil dentro de las delegaciones oficiales que asisten a las conferencias de cambio climático.

De acuerdo con los logros de la DGVOSC, la estrategia para trabajar con la sociedad civil durante la cumbre en Cancún demostró lo importante que fue desarrollar un trabajo previo e intenso con las organizaciones de la sociedad civil rumbo a la cumbre, pues permitió una mejor calidad en la participación de la sociedad civil mexicana en las agendas de cambio climático. Para México, esta estrategia ha arrojado importantes enseñanzas postcumbre que pueden verse traducidas, por ejemplo, en los mecanismos de diálogo interinstitucional de balance y seguimiento a las políticas de cambio climático en México (GTVINC) o la mencionada inclusión de representantes de sociedad civil en las delegaciones mexicanas.

Por lo que toca a la participación de la sociedad civil durante la presidencia mexicana en el G20, específicamente, en el marco de la cumbre realizada en Los Cabos en 2012, la DGVOSC logró dejar avances importantes para que contribuyan al diseño de la gobernanza global respecto a la inclusión de actores de la sociedad civil. Entre las acciones concretas de la DGVOSC está haber reunido a representantes de la sociedad civil con los sherpas del G20. Otra innovación de la presidencia mexicana fue la incorporación de representantes indígenas al proceso del G20. Los espacios para la sociedad civil del G20 facilitaron la incorporación de temas de sociedad civil a los documentos de trabajo del G20 como los de desarrollo o nutrición. También se pusieron a prueba estrategias mexicanas de inclusión e incidencia para la sociedad civil en este proceso, lo cual también permitió identificar e integrar plataformas de movimientos sociales globales al proceso del G20. Esto contribuyó a la incorporación de propuestas de organizaciones provenientes de diferentes regiones a las agendas del G20.

Conclusiones

Las acciones llevadas a cabo por la DGVOSC son expresiones constitutivas de lo global dentro de los Estados, que, a la vez, generan e innovan en la relación entre gobiernos y actores de las sociedades civiles, dando cuenta de las transformaciones del Estado y su relación con el exterior. Esta interacción permite algunos tipos de nuevas diplomacias. En este sentido, comparto la idea de que las políticas nacionales no pueden ser entendidas independientemente de su contexto transnacional.³⁰

Cuando se habla de agendas globales, los actores de las sociedades civiles suelen ser mencionados como organizaciones relevantes e indispensables en el diseño de la gobernanza global, no así cuando se habla de la política exterior o diplomacia de un país. De aquí que en este artículo se haya puesto atención en las políticas públicas implementadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para la inclusión de actores de la sociedad civil en las agendas respectivas. Estas políticas innovadoras son significativas porque representan una manifestación de las transformaciones que se están produciendo para incluir a estos actores en los circuitos de consulta sobre las tareas de los gobiernos en los ámbitos de sus relaciones con el exterior. De esta manera, a partir del análisis de las acciones en la Cancillería mexicana, se muestra cómo los Estados readaptan sus estructuras para construir procesos de globalización desde los gobiernos y sus respectivas sociedades.

En el estudio elaborado se reconoce una relación formal entre actores de las sociedades civiles y los gobiernos. Esta relación, de manera incipiente, es una muestra de un cambio democrático donde los actores de la sociedad civil ya no sólo ba-

³⁰ Jackie Smith, *Social Movements for Global Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008, p. 41.

san su estrategia frente al gobierno con la confrontación directa sino que también buscan mecanismos de incidencia en políticas públicas. Esta idea permite una reflexión importante: el peso del Estado en el mundo y cómo a través de sus gobiernos se amplían las oportunidades para que actores de sociedades civiles se involucren en temas de política pública, en este caso las relacionadas con la política exterior y la diplomacia.

Para cerrar el análisis de la relación sociedad civil y gobierno este trabajo da cuenta de reflexiones de actores de la sociedad civil sobre este tipo de políticas. Como se señaló, la idea de oportunidades percibidas frente a la estructura de oportunidades políticas permite conocer cómo entienden los actores el contexto en el que se mueven, lo cual va ligado a las estrategias que desarrollan a la hora de llevar a cabo sus actividades. En las organizaciones mexicanas hay un reconocimiento importante sobre la implementación de esta política pública.

Con base en entrevistas elaboradas en 2008, académicos y representantes de la sociedad civil señalaron que este tipo de oficina en la Cancillería ha respondido a la coyuntura de cambio político que se dio en México en 2000, a la labor de las organizaciones mexicanas que han trabajado estos temas internacionales, y a que en el gobierno de la alternancia se contó con funcionarios con una fuerte relación con organizaciones no gubernamentales.³¹ Sin embargo, para otras opiniones, los espacios de diálogo para actores de sociedades civiles y gobierno aún carecen de mecanismos de incidencia eficaces, pues falta una cultura política para el diálogo y la interlocución entre gobiernos y actores de sociedades civiles para poder incidir.³² En

³¹ Carlos Heredia, entrevista hecha por A. Alejo Jaime, México, D. F., 7 de agosto de 2008 (inédita) y Areli Sandoval, entrevista hecha por A. Alejo Jaime, México, D. F., 15 de agosto de 2008 (inédita).

³² Laura Becerra Pozos, entrevista hecha por A. Alejo Jaime, México, D. F., 28 de octubre de 2008 (inédita).

ese sentido, “las organizaciones pueden opinar [...], se les puede consultar, pero [...] aún falta un trabajo determinante por parte de las organizaciones para poder incidir en algún tema de política internacional”.³³

La política pública analizada ha permitido ilustrar la formación de políticas globales desde el Estado. Y aunque se pudiera pensar que siendo las cancillerías espacios habituales para el desarrollo de dinámicas y procesos con relación hacia el exterior, aquí se da cuenta de la emergencia incipiente de una perspectiva global donde además de la transformación de las instancias de gobierno, se consideran nuevos espacios para la inclusión de nuevos actores, más allá de los tradicionales, en los circuitos de la política exterior y de la diplomacia.

De este modo, las nuevas diplomacias, en tanto ampliación y extensión de espacios para la participación de nuevos actores en agendas de política exterior y agendas globales dentro y fuera de un Estado, se construyen desde los gobiernos dando una nueva fisonomía al ejercicio de gobierno y, al mismo tiempo, muestran una transformación en la relación entre gobiernos y actores de sociedades civiles interesados en incidir en las agendas de las cancillerías.

Con todo, no se puede dejar de lado el reconocimiento de la debilidad institucional que estas instancias muestran en una etapa incipiente y que ha sido señalada por diferentes observadores. En este sentido, en los contextos globales actuales, los movimientos sociales que quieren incidir en las decisiones y en las políticas que emanan de los espacios multilaterales y en las agendas de los gobiernos tienen grandes retos por delante, pues “más allá de la participación de sectores empresariales en las negociaciones de acuerdos comerciales”, la sociedad civil

³³ C. Heredia, *op. cit.*

puede ser vista como la “gran ausente” en las organizaciones multilaterales emergentes o en los procesos para la definición de políticas públicas. Esto, se dice, se debe a “su diversidad, heterogeneidad y fragmentación, o por la falta de efectividad de los mecanismos de participación institucionalizada existentes y la no promoción ni creación de nuevos espacios para la sociedad civil.”³⁴

De este modo, reconociendo los avances importantes que se logran dentro de la profundización democrática en México en el ámbito de la diplomacia y sus nuevas expresiones, la evidencia en el marco de una política global prueba que nos encontramos en un momento en el cual los Estados todavía se muestran mal equipados para enfrentar los retos que plantea la globalización.³⁵

³⁴ Andrés Servín, “De despertares y anarquías. De la concentración regional”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010.

³⁵ Richard Falk, “A Radical World Order Challenge, Addressing Global Climate Change and the Threat of Nuclear Weapons”, en *Globalizations*, vol. 7, núms. 1-2, marzo-junio de 2010, p. 137.