



Participación ciudadana, política exterior y espacios multilaterales

De la diplomacia y los activismos ciudadanos

Cynthia Arredondo Cabrera

Universidad Nacional Autónoma de México

cynthia.arredondo.cabrera@gmail.com

Resumen

El artículo analiza la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la política internacional desde un marco teórico conceptual que distingue entre diplomacia ciudadana y activismo transnacional con el objetivo de ubicar y categorizar las acciones de las OSC en la política multilateral. El análisis institucional de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México revela los claroscuros de la participación ciudadana institucionalizada, o diplomacia ciudadana, en la política exterior; muestra la oportunidad política que esta participación representa tanto para las OSC como para la cancillería mexicana, así como las complejas implicaciones políticas e institucionales derivadas de la apertura de la política exterior. Adicionalmente, se señalan las acciones de los activismos transnacional y trans-local como rutas alternativas que las OSC pueden llevar a cabo de manera autónoma e independiente del Estado en su participación en la política internacional. Se concluye que las acciones de las OSC en política internacional de la mano del Estado (diplomacia ciudadana) o de manera autónoma (activismo transnacional y trans-local) representan una oportunidad para avanzar hacia la construcción de una ciudadanía global con incidencia en la agenda política internacional.

Palabras clave

Política exterior, política internacional, diplomacia ciudadana, activismo, ciudadanía global.



Abstract

The article analyzes the participation of civil society organizations (CSOs) in international politics from a theoretical framework that distinguishes between citizen diplomacy and transnational activism with the aim to locate and categorize CSOs actions in multilateral politics. The institutional analysis of the General Directorate of Liaison with Civil Society Organizations of the Mexican Ministry of Foreign Affairs reveals the chiaroscuro of institutionalized citizen participation, or citizen diplomacy, in foreign policy; it shows the political opportunity that this participation represents for both CSOs and the Mexican Foreign Ministry, as well as the complex political and institutional implications derived from the foreign policy opening. Additionally, it points out the actions of transnational and trans-local activism as alternative routes that CSOs can take autonomously and independently of the state in their participation in international politics. It is concluded that the actions of CSOs in international politics hand in hand with the State (citizen diplomacy) or autonomously (transnational and trans-local activism) represent an opportunity to advance towards the construction of a global citizenship that influences the international political agenda.

Keywords

Foreign policy, international politics, citizen diplomacy, activism, global citizenship.

Cynthia Arredondo Cabrera

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente realiza una estancia posdoctoral en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

CON LA COLABORACIÓN DE



1. Introducción*

El inicio del siglo XXI marcó un giro en la relación del gobierno mexicano con sociedad civil en temas de política exterior, pues fue el inicio de la formalización de la diplomacia ciudadana en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER). La génesis institucional de dicha formalización comenzó en el año 2002 con la creación dentro de la estructura institucional de serSRE de la Unidad de Atención a las Organizaciones Sociales (UAOS), primera oficina de relación con sociedad civil, la cual “dependía directamente del Secretario de Relaciones Exteriores y [...] contaba con un grupo informal de especialistas que tenían un rol de asesores del secretario en la materia, a la vez, integraba a las OSC [organizaciones de la sociedad civil] que tenían conocimientos de política internacional” (Pría, como fue citado en entrevista, en Alejo 2017: 132). Las relaciones con sociedad civil se formalizaron con la publicación de los *Lineamientos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Política Exterior*, el 2 de marzo del año 2005 —y actualizados en 2018—, los cuales establecieron las reglas de la relación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con la SRE. Posteriormente, en el año 2007, la UAOS se transformó en la Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil a la vez que deja de depender de la oficina del secretario, y se traslada a la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la misma dependencia (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Finalmente, en el año 2009 dicha oficina devendría en la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC), que continúa a cargo de la mencionada subsecretaría.

Como se puede apreciar, la institucionalización de la relación sociedad civil-SRE comenzó de manera muy positiva al ser la primera oficina una especie de *hub* de asesores del secretario. Sin embargo, las transformaciones acontecidas de la hoy DGVOSC a lo largo de los años parecen ambiguas: por una parte, la relación parece haber perdido peso político —al cambiar su sede de la oficina del secretario a una subsecretaría—, y por otra parte, la relación parece haber ganado en estructura institucional, pues los tres cambios en menos de diez años han significado la cimentación cada vez más profunda de esta relación.

Los tres cambios institucionales en la relación de sociedad civil-SRE formaron parte de las transformaciones institucionales y legales que a nivel nacional estaban tomando lugar respecto a la relación sociedad civil-gobierno, a saber: la publicación y entrada en vigor de la Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal en el año 2000 y de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el año 2004 (Chávez Becker y González Ulloa, 2018).

* Este Documento de trabajo es fruto del convenio de colaboración para el intercambio de publicaciones entre el Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) y la Fundación Carolina. Su versión en gallego puede encontrarse en la Revista *Tempo Exterior* (<https://www.igadi.gal/es/publicacions/tempo-exterior/>).

A nivel internacional, el siglo XXI comenzó con acontecimientos que también impulsaron el involucramiento de la sociedad civil en foros políticos multilaterales: la creación del Foro Social Mundial; las amplias manifestaciones ciudadanas fuera de las oficinas de la Organización Mundial de Comercio en Seattle en 1999, y la Declaración del Milenio en el año 2000 por parte del secretario de dicho organismo, que diera lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en los que se otorga a la sociedad civil un rol central en el naciente paradigma global de desarrollo.

Las OSC que se manifestaron abiertamente en Seattle, así como otros momentos icónicos del activismo transnacional, transformaron de manera indirecta la estructura institucional de México en lo relativo a las OSC. Los aires políticos de inicios del siglo XXI permearon los ánimos nacionales en favor de la participación ciudadana y hacia transformaciones institucionales del gobierno mexicano, incluida la cancillería.

2. Diplomacia ciudadana y activismo transnacional: participación ciudadana más allá de las fronteras nacionales

La participación ciudadana en temas de política exterior y política global ha sido denominada diplomacia ciudadana. No es un concepto nuevo en el campo de las relaciones internacionales, pues algunos sugieren su aparición en mitad del siglo XX (Arredondo, 2022), en 1949, cuando una publicación de James Marshall en la revista *American Political Science Review* llevaba por título “Citizen Diplomacy”, donde menciona que uno de los pioneros en usar esta “técnica” —de extender invitaciones a representantes de organizaciones por parte de delegaciones gubernamentales a reuniones multilaterales— fue Estados Unidos, que invitó a 42 representantes de OSC para la Conferencia de San Francisco de 1945, que diera lugar a la Organización de las Naciones Unidas (Marshall, 1949). Otros ubican el nacimiento del término en la década de los ochenta del siglo XX (Cárdenas Morales y Velázquez Flores, 2018), cuyo estudio comenzó a intensificarse en la década de los años noventa (Ceccon Rocha, 2016). En todo caso, la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en las relaciones internacionales complementa los esfuerzos diplomáticos tradicionales de los gobiernos para el abordaje de temas políticos de relevancia regional y global.

Hay definiciones muy amplias de diplomacia ciudadana que la ubican igualmente en la política exterior o en la política global de los espacios multilaterales: “Las acciones de la ciudadanía de un país —y los grupos no gubernamentales que ellos forman— respecto a otros países. Implica la apropiación de roles previamente considerados como exclusivo dominio de actores gubernamentales. En contraste con los grupos de interés doméstico que se desarrollan dentro de un marco nacional específico, la diplomacia ciudadana tiene lugar en el exterior o en instancias internacionales” (Thorup, C.L., como fue citado en Cruickshank, 2013: 21). Otros abordajes teóricos señalan que *diplomacia ciudadana* puede resultar un concepto pantanoso pues “[...] plantea la cuestión de si quienes carecen de estatuto diplomático oficial practican la diplomacia en algún sentido significativo o si el término ‘diplomacia ciudadana’ no es más que una metáfora imprecisa para referirse a la gente común que participa en relaciones transfronterizas” (Conley Tyler y Beyerinck, 2016: 521). Para evitar caer en este pantano, en este trabajo se denomina a las interacciones institucionalizadas de OSC con la SRE como diplomacia ciudadana, y a las acciones de OSC ejecutadas en foros de política global de manera autónoma como activismo transnacional. Desde esta perspectiva, vale la pena señalar algunas diferencias entre los conceptos en cuanto a los espacios de participación ciudadana, pues los espacios de acción de las OSC son un factor determinante en los formatos de estrategias que estas deciden ejecutar.

Una comprensión de la diplomacia ciudadana apunta a definirla como “[...] la actividad internacional que realizan actores no estatales como organizaciones civiles, sindicatos, iglesias, partidos políticos,

instituciones académicas y principalmente los individuos. En esta misma lógica, la diplomacia ciudadana es también el cabildeo o incidencia que estos actores buscan tener en la política pública, especialmente en la política exterior” (Cárdenas Morales y Velázquez Flores, 2018: 120). Por su parte el activismo transnacional se entiende como la movilización social de “[...] personas y grupos arraigados a contextos nacionales específicos, pero que participan en actividades políticas contenciosas que los involucran en redes transnacionales de contactos y conflictos” (Tarrow, 2005: 29). Es posible encontrar también definiciones de diplomacia que son más comprehensivas en el sentido en que señala acciones de la sociedad civil dentro y fuera de los ámbitos institucionales, al definir la diplomacia ciudadana como “el conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo y de negociación como de denuncia y de movilización dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales por parte de las organizaciones de la sociedad civil en función de un esfuerzo por democratizar las relaciones internacionales y los foros multilaterales” (Serbín, 2004, como fue citado en Ceccon, 2016).

Si bien estas definiciones apuntan hacia la incorporación de actores no gubernamentales y su incidencia en temas de política global, la principal diferencia entre ellas es cómo se da ese involucramiento; mientras la diplomacia ciudadana está orientada a los espacios de la política exterior de los Estados, el activismo transnacional está orientado a las acciones que buscan incidir en la política multilateral y que se ejecutan de manera autónoma al Estado. Por último, la distinción categórica entre las definiciones aquí expuestas se basa en una diferencia ontológica de la práctica diplomática; una actividad realizada históricamente por los Estados.

Estas definiciones dejan pendientes al menos tres discusiones: si las OSC usan ambos conceptos de manera indiferente o intercambiable al referirse a sus actividades; si las OSC se orientan por alguno de los dos términos según contextos o acciones particulares, y si rechazan una de estas o las categorías conceptuales para describir sus acciones. Más allá de esto, las OSC actúan dentro y fuera de las fronteras institucionales estatales, trabajan de manera independiente o complementaria con el Estado, e incluso en contra de este. No se trata de una confrontación entre la diplomacia ciudadana y el activismo transnacional para señalar una mayor jerarquía o la mayor eficacia en incidencia de una u otra; se trata de simples distinciones conceptuales que coadyuvan en este ensayo a la mejor comprensión de la participación ciudadana en las políticas exterior y global.

Habiendo hecho esta aclaración, se resalta que tanto la diplomacia ciudadana como el activismo transnacional se han convertido en un fenómeno cada vez más importante en el mundo actual, debido al creciente acceso a la información y, por ende, al cuestionamiento del orden mundial prevalente. En cualquier caso, el papel de la sociedad civil es la vinculación de temas y preocupaciones locales con espacios, agendas y procesos políticos globales, explicado por Sfeir-Younis: “[...] la sociedad civil desempeña un papel crucial en dos extremos importantes en el espectro de la elaboración de políticas públicas: el local y el global (para completar, también podría añadirse la dimensión regional). Y, dada la porosidad que ha creado la globalización, hoy podemos ver cómo lo local ha pasado a formar parte de lo global (por ejemplo, en materia de seguridad humana, derechos humanos) y cómo lo global ha pasado a formar parte de lo local (por ejemplo, migración, el derecho al desarrollo)” (Sfeir-Younis, 2004: 31). Es por ello que los ciudadanos, de manera individual o colectiva, tienen un papel cada vez más relevante en la formulación de políticas, la resolución de conflictos y la construcción de paz.

Si bien el debate sobre la participación ciudadana en agendas de la política exterior y de la política global amerita una amplia discusión, en este ensayo se hace solo la mera distinción conceptual de diplomacia ciudadana y activismo transnacional para comprender la participación ciudadana allende ámbitos y espacios nacionales, y que los activistas y OSC pueden transitar de un enfoque a otro en de-

pendencia de una amplia variedad de factores como los mecanismos institucionales de participación, el acceso a recursos, los posicionamientos políticos alineados a una visión gubernamental o en contra de esta, el momento político de un tema, la relación histórica con instancias gubernamentales, la red de aliados, y un largo etcétera, todos los cuales dan forma así como posibilitan o limitan rutas de interacción de los ciudadanos en la política global. En este sentido, este ensayo presenta algunas de las condiciones institucionales que han moldeado la participación ciudadana en la política exterior mexicana. Adicionalmente, se presenta una noción de activismo transnacional, como una ruta alternativa a la participación ciudadana en política global cuando las condiciones de instituciones nacionales presentan deficiencias o se cierra el espacio cívico para la participación.

3. Diplomacia ciudadana en la política exterior de México: la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC)

Esta sección presenta algunos aspectos institucionales de la diplomacia ciudadana mexicana en la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, partiendo de la comprensión de la diplomacia ciudadana como el trabajo de personas y organizaciones de la sociedad civil con el gobierno a través de la participación en diferentes espacios diseñados por la DGVOSC, así como en las delegaciones oficiales mexicanas en foros multilaterales encargadas de presentar la expresión y el posicionamiento nacionales de México sobre un determinado tema o problemática.

Para comprender los *cómos* de las OSC que realizan diplomacia ciudadana en la DGVOSC es imprescindible realizar un análisis institucional, aunque sea somero, que revele los matices, avances y retrocesos de un mecanismo de participación ciudadana en política exterior, para lo cual se analizan algunos aspectos relevantes de *Los lineamientos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Política Exterior* creados en 2005 (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2 de marzo de 2005) y los cambios sufridos en la reforma a dichos lineamientos en 2018 (DOF, 6 de marzo de 2018). Dichas modificaciones deben mirarse a partir de dos matices contrapuestos: los que limitan la participación de las OSC en la DGVOSC y los que la benefician.

En orden cronológico, los momentos institucionales de la relación sociedad civil-SRE se desarrollaron de la siguiente manera. Si bien la publicación de los lineamientos en 2005 significó un paso adelante en el camino del robustecimiento de la relación sociedad civil-SRE, al establecer de manera clara las formas y los alcances de dicha relación, y lo que parecía asegurar la apertura de temas y procesos políticos que históricamente han sido objeto de mucha discrecionalidad, como la política exterior, en 2007 vino un revés en esta relación, pues la oficina encargada de la relación sociedad civil-SRE se trasladó de la oficina del secretario a una subdirección de la cancillería. El mensaje de la pérdida de importancia política de esta relación para la cancillería fue inevitable. Por otro lado, en un avance, en el año 2009 se crea la Dirección de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad civil, la cual continúa vigente y a cargo de la relación sociedad civil-SRE.

Algunas de las modificaciones que limitan de algún modo la participación ciudadana en la política exterior de México se realizan en tres campos: a) los temas de las comunicaciones de SRE a sociedad civil; b) la publicación de informes de actividades de esta oficina, y c) los requisitos que las OSC interesadas en participar de las delegaciones gubernamentales deben cumplir; esta modificación es la más relevante en los lineamientos, como se verá a continuación.

a. Modificaciones al Artículo 4, apartado I: sobre los temas de las comunicaciones de SRE a sociedad civil

-Versión 2005: La cancillería deberá “Informar y mantener actualizada a la sociedad civil sobre los principales temas de política exterior” (DOF, 2005:13).

-Versión 2018: el apartado cambia a “Informar y mantener actualizada a la sociedad civil sobre las reuniones internacionales de carácter multilateral en las que participen las organizaciones de la sociedad civil, como parte de la delegación oficial” (DOF, 2018, sin página).

Este artículo hace referencia a los compromisos adquiridos por la SRE en torno a los diálogos y consultas con organizaciones civiles, así como la transmisión de información y la comunicación de la SRE sobre los temas y actividades. El cambio apunta hacia una mayor delimitación de los casos en los que se informará a las OSC sobre las actividades de la cancillería. En el año 2005, la SRE se compromete de manera amplia a mantener informada a la sociedad civil sobre los temas principales de la cancillería; en 2018 los lineamientos delimitan estos temas a solo aquellos en los que las OSC participen como acompañantes de la delegación. A simple vista este cambio parece minúsculo, pero con un poco más de reflexión se puede avizorar que la agenda temática de política exterior para sociedad civil es muy estrecha y que la cancillería no está dispuesta a informar sobre sus acciones en temas relevantes en los que no participen directamente las OSC. Por su parte, las OSC, al no estar informadas, desconocen el estado de cosas desde la perspectiva gubernamental de determinados temas de la política exterior, y no pueden establecer estrategias de acción para influir sobre esos temas vía la DGVOSC u otras rutas.

b. Modificaciones al Artículo 6: sobre la publicación de informes de las actividades de la DGVOSC

-Versión 2005: “La Secretaría de Relaciones Exteriores realizará una publicación electrónica cuatrimestral que saldrá en los primeros diez días de los meses de febrero, junio y octubre de cada año, en la cual difundirá diversa información relacionada con la celebración de eventos y foros internacionales de interés para las organizaciones de la sociedad, así como los avances, resultados y posiciones expresadas”.

-Versión 2018: “La Secretaría de Relaciones Exteriores publicará en el sitio web de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil la información relacionada con la celebración de eventos y foros internacionales de interés para las organizaciones de la sociedad civil, así como los avances, resultados y posiciones expresadas”.

En la versión de 2005 de los lineamientos se señalaba que la temporalidad de los informes de la DGVOSC debía ser cuatrimestral; asimismo, este debía ser publicado en los primeros diez días de los meses febrero, junio y octubre de cada año. En la reforma de 2018, no se indica la temporalidad de los informes, señalando que las actividades de la DGVOSC serán publicadas en su portal de Internet. Esto resta formalidad y compromiso en las actividades de la DGVOSC al dejar de manera imprecisa la forma y tiempos en que esta oficina haga pública su información relativa a sus actividades; deja de ser una obligación que cumplir en tiempo y forma y se convierte en una opción a criterio de la DGVOSC. Hoy en día, la información de acceso público de la DGVOSC son sus informes anuales, aunque no queda claro cuándo deben ser publicados esos reportes; para el mes de octubre del año 2023 (momento de realización de este ensayo), el informe de labores de la DGVOSC de publicación más reciente es el correspondiente al año 2021, publicado en diciembre de ese mismo año.

c. Modificaciones al Artículo 8: sobre los criterios de apertura a las organizaciones civiles a participar en los mecanismos de la SRE

El artículo 8 es clave para comprender los filtros puestos por la institución para abrir las puertas a ciertas OSC, en tanto se cierran para otras:

-Versión 2005: señala “La información y participación estará abierta para todas las organizaciones de la sociedad civil. La participación se dará con base en las capacidades de cada organización o red, de aportar elementos sustantivos basados en sus capacidades, experiencia y representatividad” (DOF, 2005: 13).

-Versión 2018: indica “La información y participación estará abierta para todas las organizaciones de la sociedad civil. La participación se dará con base en los siguientes criterios:

1. Sean agrupaciones civiles legalmente constituidas en las que participan personas o grupos sociales con incidencia en la agenda multilateral.
2. La organización, asociación o red debe contar con conocimientos y habilidades derivados de su práctica social, laboral o profesional en la agenda multilateral.
3. La organización, asociación o red debe contar con reconocida experiencia en los temas de la agenda multilateral, y
4. Las demás que determine la dependencia o entidad que asuma la titularidad de Jefe de Delegación mexicana.

En primer lugar, la redacción de este artículo en su versión de 2018 resulta contradictoria, pues señala al inicio que cualquier OSC puede participar en la política exterior de México, sin embargo, posteriormente se realiza un listado de condiciones que las OSC deben cumplir para poder participar en los diálogos con la SRE. De estas condiciones, las señaladas en los apartados I y IV quizá sean las más limitantes al indicar que deben ser organizaciones legalmente constituidas de acuerdo con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) publicada en 2004, lo que ya abre todo un debate sobre las complicaciones que las OSC mexicanas enfrentan para constituirse de manera formal y entrar en el registro federal de OSC. Por lo que respecta al apartado IV, este deja la decisión sobre qué OSC pueden participar en el diálogo con la SRE al funcionario público que sea Jefe de la Delegación mexicana con la que la OSC busque trabajar, lo que por un lado significa que a criterio personal un funcionario público puede decidir qué organización civil participa en los diálogos con la secretaría, lo que puede conllevar selección discrecional, amiguismos y demás prácticas políticas fuera del marco institucional formal.

Por otro lado, es de la mayor relevancia señalar que dentro de la DGVOOSC no hay asientos formales para los representantes de las OSC: “La DGVOOSC no cuenta en su estructura con figuras para representantes de las sociedades civiles; la vinculación con estos actores se desarrolla a partir de cuatro canales: información, diálogo, consulta y participación” (Alejo, 2017: 136). En estos pilares encontramos reuniones de trabajo, talleres, conferencias y cursos educativos. Por último, esta modificación delimita ampliamente la participación ciudadana, pues organizaciones de la sociedad civil informales y temporales, así como organizaciones comunitarias y movimientos sociales quedan en la imposibilidad de participar directamente en el mecanismo de participación ciudadana de la DGVOOSC, pues estas son entidades sin registro formal.

Desde otro matiz, las modificaciones a los lineamientos en 2018 tuvieron también implicaciones positivas para la diplomacia ciudadana mexicana; a saber: a) incremento en el número de representantes de las OSC que pueden sumarse a las delegaciones, y b) la vinculación de los lineamientos con una ley federal.

d. Modificaciones al Artículo 10: sobre el número de representantes de las OSC que pueden sumarse a las delegaciones gubernamentales mexicanas

-Versión 2005: “La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá invitar hasta dos representantes de organizaciones sociales mexicanas a participar con las delegaciones oficiales que asistan a reuniones internacionales de carácter multilateral.

-Versión 2018: “La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá invitar hasta cinco representantes de organizaciones de la sociedad civil mexicanas a participar con las delegaciones oficiales que asistan a reuniones internacionales de carácter multilateral”.

Un cambio muy positivo del 2005 al 2018 es el incremento de 2 a 5 representantes de las OSC que pueden sumarse como invitados a las delegaciones gubernamentales. Este cambio en los lineamientos de 2018 realmente responde a lo que ya sucedía en la práctica, pues antes de ese año, en algunas ocasiones el número de representantes de OSC como acompañantes de las delegaciones mexicanas era superior a dos por delegación.

e. Adición del Artículo 13 BIS:

-Única versión, 2018: “La Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil podrá, excepcionalmente con cargo a su presupuesto autorizado, apoyar a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participen en las delegaciones oficiales, esto en términos de lo señalado en los Artículos 5, 6 fracción V y 7 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Si bien las funciones de la DGVOSC están expresamente asentadas en el artículo 30 del reglamento interno de la SRE, este nuevo artículo, que abunda sobre la participación de OSC en las delegaciones mexicanas, liga los lineamientos de participación a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Este vínculo, además de establecer de manera más clara y robusta los derechos y obligaciones de las OSC en términos de acceso a recursos, reconoce más ampliamente la participación ciudadana en la política exterior como un derecho, lo que definitivamente significa un cambio de perspectiva al transformarse de una mera posibilidad a un derecho.

Hasta aquí se han revisado solo algunos aspectos de la regulación de la participación de la sociedad civil en la política exterior de México; el hecho de resaltar aspectos que limitan la participación, pero también aspectos que suman a fortalecer dicha participación, muestra la complejidad del mecanismo de la DGVOSC en particular, y de la participación civil institucionalizada en México en general. Se propone, con esta revisión, una perspectiva que problematiza el mecanismo y la participación misma, con miras a comprender la participación ciudadana institucionalizada desde la perspectiva de contextos políticos complejos que toda democracia implica.

4. Las OSC como acompañantes de las delegaciones gubernamentales de México

Como ya se mencionó, la disputa del concepto de diplomacia ciudadana se libra en el campo de los ciudadanos que participan en ámbitos multilaterales de manera autónoma o articulados con gobiernos; es decir, si buscan aportar directamente en la política global o si abonan a la política exterior de un país. Es posible que algunas veces las OSC decidan asistir a un evento de Naciones Unidas como

parte de la delegación gubernamental para poder tener acceso a determinados espacios de negociación, a los cuales no podrían acceder si fueran de manera independiente, pues cuando una OSC asiste como miembro de una delegación gubernamental, las personas de esa OSC son acreditadas en Naciones Unidas como funcionarios gubernamentales; en teoría, esto les da la posibilidad de tener mayores privilegios en el acceso a espacios de negociación en varios sentidos:

1. Espacio asegurado: las OSC, al ser parte de la delegación, tienen un lugar asegurado en el recinto del diálogo o negociaciones. En cambio, cuando las OSC buscan un asiento en estos espacios de manera directa, es posible que no alcancen lugar, pues se asigna un número determinado para OSC; la demanda por parte de OSC a estos lugares es muy alta.
2. Sin carácter consultivo: si la OSC no tiene carácter consultivo no puede entrar al recinto en el que se lleva a cabo una negociación en la ONU y mucho menos podría tomar la palabra. A las OSC que van como parte de una delegación gubernamental, Naciones Unidas no solicita que tengan carácter consultivo, pues los representantes de OSC que acompañan a una delegación oficial son registrados como funcionarios de gobierno. (Aviña, en entrevista, 8 de julio de 2019).
3. Contactos estratégicos: el acompañamiento de una OSC a una delegación gubernamental puede ser parte de una estrategia de acceso a espacios para establecer vínculos con las delegaciones de otros países buscando aliados gubernamentales o para empujar determinados temas fuera del foco público de los eventos multilaterales.
4. Gastos de traslado: cuando una OSC acompaña a la delegación mexicana a un foro multilateral, cancillería muy posiblemente sea la encargada de cubrir todos los gastos de traslado y estancia del representante de la OSC, aunque en realidad no es un mandato, pues es opcional.

Cuando se abre la posibilidad de que el representante de una OSC acompañe a una delegación a algún foro multilateral, las OSC involucradas en el tema y en la relación sociedad civil-SRE deciden entre ellas quién es el mejor candidato para acompañar a la delegación. Posteriormente la o las áreas de trabajo de la SRE evalúan al o los candidatos bajo criterios como la relevancia social y política de la OSC, la seriedad de su trayectoria, la calidad de su trabajo y que este se apegue a la ley, si se encuentran debidamente registradas, si están al día en sus informes, si han recibido apoyos gubernamentales, si han recibido alguna sanción, si tienen carácter consultivo ECOSOC, si han trabajado antes con la SRE, y en general qué reputación tienen (Aviña, en entrevista, 8 de julio de 2019).

Para ofrecer una foto sobre la diplomacia ciudadana mexicana, se presenta un cuadro que resume cuantitativamente el acompañamiento de las OSC a diferentes delegaciones mexicanas en un periodo de nueve años.

TABLA 1. Número de personas representantes de OSC integradas a delegaciones mexicanas en foros multilaterales, 2012-2021*

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	Total
Número de delegaciones por año	1	1	3	6	6	9	19	13	14	72
Número de personas de OSC	2	3	7	17	17	28	76	51	45	246

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2018, 2019, 2021.

*La tabla no incluye el año 2020 por la particularidad de las condiciones de confinamiento impuestas por la pandemia de COVID-19, que implicó la suspensión de ciertas actividades.

Como se puede apreciar en el cuadro, el acompañamiento de representantes de OSC a las delegaciones gubernamentales se incrementó de manera drástica en 2015; en los años subsecuentes se mantuvo la tendencia hasta 2019, después de este año las actividades tanto de gobierno como de OSC se vieron trastocadas por las condiciones de confinamiento impuestas por la pandemia de COVID-19, sin embargo, parece que la dinámica de acompañamiento de OSC se recupera con rapidez y la tendencia continúa al alza. Los datos que aquí se presentan dan muestra de la creciente relevancia de la diplomacia ciudadana y, por ende, de la importancia de este mecanismo de participación ciudadana en la política exterior de México. Cabe resaltar que los temas de apertura de la cancillería hacia OSC depende de cada administración presidencial (Aviña, en entrevista, 8 de julio de 2019), es decir, en dependencia de los tiempos políticos y de los diferentes encargados de las oficinas de la cancillería, es que las OSC pueden encontrar o abrir una veta de diálogo, comunicación e incluso colaboración con las oficinas temáticas de la SRE.

Bien valdría la pena un análisis más profundo para comprender mejor la diplomacia ciudadana mexicana y mirar cuáles son las OSC que acompañan a las delegaciones mexicanas, cuántas delegaciones mexicanas viajan al extranjero cada año y así dimensionar el acompañamiento de OSC, en qué temas hay mayor acompañamiento, cuáles son los temas en que no existe ningún acompañamiento, qué sucede posteriormente a un acompañamiento, etc. Será tarea de otro estudio abordar estos aspectos de la relación sociedad civil-SRE.

En breve, la DGVOSC funge como área de vinculación entre las OSC con agendas en temas globales y las áreas temáticas responsables de estos temas dentro de la SRE. Si hay un área que esté cerrada al diálogo con OSC, la DGVOSC puede promover el diálogo, puede llevar a una determinada oficina de la SRE la solicitud de diálogo expresada por alguna OSC, pero no tiene la posibilidad de establecer mecanismos de comunicación obligatorios para las áreas temáticas de la cancillería. Desde esta perspectiva, la DGVOSC es una oficina de facilitación política; es decir, que esta oficina no define de manera directa los temas, los instrumentos, los foros, los mecanismos o rutas de incidencia para las OSC; son las áreas políticas y temáticas de la propia SRE las que definen si las OSC pueden involucrarse en sus áreas de trabajo y cómo.

Es de la mayor relevancia señalar que la SRE y sus diferentes áreas no muestran apertura para el involucramiento de OSC en determinados temas ni espacios públicos de discusión o diálogo directo. Las razones pueden ser de muy diferente índole, siendo quizá la más relevante que algunos temas de la política exterior mexicana pueden ser considerados como estratégicos y de seguridad nacional, por lo que los funcionarios de la cancillería no pueden revelar información a ningún actor fuera de la SRE (César Darío, en entrevista, 7 de diciembre de 2018). Otra razón que no puede omitirse es la posibilidad de que los funcionarios a cargo del tema no están familiarizados ni interesados en entablar diálogo o relación alguna con sociedad civil. La evidencia muestra que la DGVOSC ha hecho un gran trabajo en sensibilizar a los funcionarios de cancillería y que cada vez más temas están relativamente abiertos a sociedad civil, y a veinte años de haberse inaugurado la relación institucional de sociedad civil con la SRE, a pesar de los reveses, la relación ha crecido y se ha fortalecido. En este sentido, la diplomacia ciudadana es una oportunidad política que las OSC pueden usar algunas veces y otras no, dependiendo del tema, los objetivos del activismo, el momento político, el foro multilateral, y el grado y tipo de relación de las OSC con cancillería, entre otros factores.

5. Otras rutas: activismo transnacional y trans-local

La diplomacia ciudadana es indudablemente un avance en la integración de actores no gubernamentales en la práctica de la política exterior de los países y en la política global. En la práctica política en México el concepto *diplomacia ciudadana* ha sido ampliamente usado por la propia cancillería para referir su apertura a las OSC a través de la DGVOSC en distintas actividades, y variados tipos de publi-

caciones y foros de exposición, así como el acompañamiento de las OSC a las delegaciones gubernamentales. Por esta razón, en el contexto político mexicano, la diplomacia ciudadana se entiende como las relaciones institucionalizadas sociedad civil-SRE.

Cuando la sociedad civil busca involucrarse en espacios de política global de manera autónoma, la diplomacia ciudadana no siempre es la mejor estrategia, pues en un determinado momento las OSC y sus agendas independientes pueden tener posicionamientos incluso contrarios a las posiciones políticas oficiales del Estado. En tal caso, la sociedad civil puede explorar rutas alternas para llevar a cabo otro tipo de acciones con el fin de involucrarse en las discusiones políticas en foros multilaterales de manera autónoma. Bastará una mirada al amplio repertorio de estrategias que las OSC ejecutan en diferentes espacios políticos a nivel nacional e internacional. En estos casos podemos encontrar a OSC transnacionales como Amnistía Internacional, Greenpeace, Oxfam y miles de organizaciones que participan de manera directa en espacios políticos multilaterales. A estas acciones se les denomina en este ensayo activismo transnacional y activismo trans-local. El primero hace referencia a acciones colectivas y movimientos sociales que actúan más allá de fronteras nacionales; implica la conformación de redes y alianzas que trascienden fronteras nacionales y trabajan con fines comunes (Smith y Wiest, 2005). El activismo trans-local, por su parte, refiere igualmente acciones colectivas que trascienden fronteras pero que además reconocen la relevancia de las dinámicas locales de lugares específicos y de comunidades locales; las luchas y preocupaciones de estas localidades trascienden los espacios nacionales a través de la acción colectiva transnacional (Arredondo, 2022).

Estos dos activismos se fortalecen gracias a las relaciones verticales y horizontales que las OSC establecen con una gran variedad de organizaciones y movimientos sociales en diferentes partes del mundo; desde OSC transnacionales con oficinas en las principales ciudades de países desarrollados hasta organizaciones en comunidades locales que están ligadas directamente a las luchas sociales. Esta amplia red de aliados en cantidad y variedad es lo que faculta a las OSC a establecer contactos y puntos de entrada a los espacios multilaterales en determinados temas de manera independiente de los Estados, esto en adición a los mecanismos de participación de OSC establecidos por los organismos multilaterales, los cuales despliegan diversos mecanismos y formatos de interacción. Esto, sin duda, pluraliza los espacios de discusión y la visibilización de actores de la sociedad civil y sus agendas temáticas, muchas veces ignoradas por los Estados a nivel nacional.

6. Diplomacias y activismos ciudadanos: la construcción de una ciudadanía global

La Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la SRE es el canal formal de acceso para las OSC que buscan dialogar, confrontar o simplemente una interlocución con los oficiales gubernamentales encargados de las diferentes temáticas de la política exterior de México. La relación institucionalizada OSC-SRE lleva ya un recorrido de más de 20 años, tiempo durante el cual esta relación ha sufrido transformaciones en beneficio y en perjuicio de las OSC y su participación en la política exterior, en al menos cinco aspectos; 1) los temas en los que participan las OSC —definidos por cancillería—; 2) la publicación de informes de actividades; 3) los requisitos para las OSC para poder participar en los espacios de la DGVOSC; 4) los representantes de OSC que acompañan a las delegaciones gubernamentales en sus misiones diplomáticas en espacios multilaterales, y 5) el fortalecimiento institucional de la participación de OSC en la política exterior.

La DGVOSC ha ido ampliando su agenda temática con los años, atendiendo hoy en día temas como delegados juveniles, sobre el fortalecimiento de las OSC, voluntariado, equidad de género, comunidades

LGBT+, y la difusión de las acciones de las OSC. Sin embargo, esta oficina no tiene la capacidad de decisión de abrir otros temas de la política exterior a la participación ciudadana; esta decisión reside en la oficina de cancillería a cargo de cada tema. Algunas veces, estas oficinas no representan una ruta para OSC que buscan incidir en la política exterior, y es cuando las organizaciones buscan rutas alternativas. Una de estas rutas alternativas es buscar un acercamiento a las misiones diplomáticas directamente, no para un acompañamiento oficial, sino para diálogo (López, en entrevista, 17 de mayo de 2018).

El análisis de los lineamientos que guían la relación OSC-SRE es ambiguo, como ya se mostró, sin embargo, el hecho de que la diplomacia ciudadana de OSC mexicanas sea cada vez más amplia plantea un cuestionamiento clave: ¿es la diplomacia ciudadana una estrategia clave por parte de las OSC mexicanas o se trata de un mecanismo de cooptación por parte del Estado?, ¿o ambas cosas a la vez? No hay respuestas únicas ni estáticas.

Los mecanismos institucionalizados es posible que ofrezcan a la sociedad civil una participación poco sustanciosa, pues en muchas ocasiones estos mecanismos son espacios de encuentro entre OSC a través de seminarios, charlas y hasta eventos paralelos, eventos de presentación de posicionamientos, de exposición de informes sombra (también llamados informes luz), sin ofrecer encuentros, discusiones y deliberaciones entre OSC y tomadores de decisión. Desde esta perspectiva, la participación de OSC en los circuitos de política exterior y en la política global es tangencial a la vez que profundamente necesaria, pues la lucha por la apertura y por los espacios de participación ciudadana se libra con la presencia de OSC en los mecanismos de participación. Las OSC enfrentan muchos retos de apertura y participación sustantiva, sin embargo, el número de organizaciones que usan los mecanismos institucionalizados es cada vez mayor, lo que lleva a la conclusión de que, a pesar de los matices, estas aperturas sí representan una oportunidad política para las organizaciones para perseguir sus objetivos.

Al igual que la política, los mecanismos de relación y los formatos de comunicación institucionales de las oficinas intergubernamentales y gubernamentales son cambiantes, y el dinamismo de las posiciones políticas de los actores con los que las OSC interactúan demandan de estas una gran flexibilidad para adaptarse a las distintas situaciones buscando influir en un tema. La lucha por los espacios sustantivos de participación ciudadana es permanente.

Referencias bibliográficas

- ALEJO JAIME, A. (2017): *Política global y sociedad civil en las Américas: Nuevas diplomacias en Argentina y México*, Colección Investigación y debate, vol. 199, Madrid, Catarata.
- ARREDONDO CABRERA, C. V. (2022): *Activismo trans-local en la gobernanza global: vínculos y aportaciones de organizaciones civiles en el tratado sobre las empresas y los derechos humanos*, tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, 2022, p. 499. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2022/agosto/o829257/Index.html>.
- AVIÑA, Camila, en entrevista, oficial de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 8 de julio de 2019.
- CÁRDENAS MORALES, S. M., y VELÁZQUEZ FLORES, R. (2018): “Diplomacia ciudadana: las organizaciones de la sociedad civil y la política exterior”, en Rafael VELÁZQUEZ FLORES, Salvador Gerardo GONZÁLEZ CRUZ y David Horacio GARCÍA WALDMAN (eds.): *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León y Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, pp. 119-130.
- CECCON ROCHA, B. (2016): *La sociedad civil como actor de las relaciones internacionales a través de la diplomacia ciudadana: casos destacados de las organizaciones de la sociedad civil mexicana*, tesis de maestría,

- Universidad Nacional Autónoma de México, p. 143. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2015/diciembre/0739174/Index.html>.
- CHÁVEZ BECKER, C., y GONZÁLEZ ULLOA, P. (2018): *Las organizaciones de la sociedad civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, p. 141.
- CONLEY TYLER, M., y BEYERINCK, C. (2016): “Citizen diplomacy”, en C. M. Constantinou, P. KERR y P. SHARP (eds.): *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE, p. 684.
- CRUICKSHANK, S. (2013): “La diplomacia ciudadana en los noventa: espacios multilaterales como espacio de interacción ciudadanía-gobierno”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 98, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 29.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (6 de marzo de 2018): *ACUERDO por el que se reforma el diverso por el que se establecen los lineamientos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de política exterior*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515166&fecha=06/03/2018.
- (2 de marzo de 2005). *ACUERDO por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior*. Disponible en: <https://sre.gob.mx/sre-docs/docmarco-norm/acuerdos/dof020305.pdf>.
- LÓPEZ ARREDONDO, César Dante, en entrevista, oficial de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 7 de diciembre de 2018.
- LÓPEZ, Eugenia, en entrevista, activista, 17 de mayo de 2018.
- MARSHALL, J. (2013): “Citizen Diplomacy”, *American Political Science Review*, 43(01), pp. 83-90.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2016): *Acerca de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/acerca-de-la-direccion-general-de-vinculacion-con-organizaciones-de-la-sociedad-civil?state=published>.
- (2018): *Participación Ciudadana en la Política Exterior Mexicana. Balance 2012-2018*, Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (2da), México.
- (2019): *Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil que formaron parte de las Delegaciones Oficiales de México en 2019*. Disponible en: <https://portales.sre.gob.mx/dgvosca/acciones/informes-y-programas-de-trabajo>.
- (2021): *Informe de actividades 2021*. Disponible en: <https://portales.sre.gob.mx/dgvosca/acciones/informes-y-programas-de-trabajo>.
- SFEIR-YOUNIS, A. (2023): “The Role of Civil Society in Foreign Policy: A New Conceptual Framework”, *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 5, n° 2, 2023, p. 4.
- SMITH, J., y WIEST, D. (2005): “The uneven geography of global civil society: national and global influences on transnational association”, *Social Forces*, 84(2), pp. 621-652.
- TARROW, S. (2005): *The new transnational activism, Cambridge studies in contentious politics*, Cambridge University Press, p. 258.



Fundación Carolina, julio 2024

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT97>

Cómo citar:

Arredondo Cabrera, C. (2024): "Participación ciudadana, política exterior y espacios multilaterales: de la diplomacia y los activismos ciudadanos", *Documentos de trabajo* nº 97 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

