

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328943498>

# Diplomacia Ciudadana y Política Exterior

Chapter · November 2018

---

CITATIONS

0

READS

286

2 authors, including:



[David Horacio García Waldman](#)

Autonomous University of Nuevo León

22 PUBLICATIONS 5 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. CASO UANL [View project](#)

# La política exterior de México

## 2018-2024:

### *Diagnóstico y propuestas*



Jorge A. Schiavon  
Rafael Velázquez Flores  
Humberto Garza Elizondo  
**Editores**



**La política exterior de México  
2018-2024:  
*Diagnóstico y propuestas***

## **La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas**

### **Editores:**

Jorge A. Schiavon, CIDE

Rafael Velázquez Flores, UABC

Humberto Garza Elizondo, El Colegio de México

Las opiniones y datos contenidos en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de las instituciones que lo editan.

Primera edición: octubre de 2018.

ISBN: 978-607-27-0976-8

D.R. © Jorge A. Schiavon / Rafael Velázquez Flores / Humberto Garza Elizondo

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas

D.R. © Universidad Autónoma de Baja California

D.R. © Universidad Autónoma de Nuevo León

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

*Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico*

# Índice

## PRESENTACIÓN

<i>Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo</i> .....	11
---	----

## PRIMERA PARTE Visión general

Las capacidades de la política exterior de México: diagnóstico (2000-18) y propuestas (2018-24) .....	17
<i>Jorge A. Schiavon y Bruno Figueroa</i>	
La política exterior de un gobierno de izquierda en México .....	25
<i>Humberto Garza Elizondo</i>	
Política interna para la política exterior: acciones prioritarias .....	33
<i>Jessica L. De Alba Ulloa</i>	
Política multilateral: ¿repliegue o reconfiguración estratégica? .....	41
<i>Laura Zamudio González</i>	

## SEGUNDA PARTE México y las regiones geográficas

Propuesta de política exterior para América del Norte (2018-2024) .....	51
<i>Arturo Santa Cruz</i>	
La agenda pendiente de México en América Latina y el Caribe: consideraciones y recomendaciones .....	57
<i>Guadalupe González González y Rodrigo Morales Castillo</i>	
México y Europa: aliados en un mundo convulso .....	65
<i>Lorena Ruano</i>	

Los retos de una política exterior de Estado hacia el Pacífico asiático .....	71
<i>Carlos Uscanga</i>	
Las relaciones económicas de México con Asia Central y del Sur: realidades y perspectivas .....	77
<i>Enrique Baltar Rodríguez</i>	
Propuestas para una eficaz relación del nuevo gobierno de México con China .....	83
<i>Romer Cornejo</i>	
Propuesta de política exterior para Medio Oriente .....	89
<i>Marta Tawil</i>	
La política exterior de México para África .....	93
<i>Hilda Varela Barraza</i>	

### TERCERA PARTE

## Los temas de política exterior

Seguridad y narcotráfico en la política exterior mexicana: diagnóstico y propuestas .....	99
<i>Jorge Chabat</i>	
Diplomacia de drogas y derechos humanos .....	103
<i>Mónica Serrano</i>	
Política exterior de derechos humanos: ¿de la apertura, el activismo y el reformismo táctico a una convergencia auténtica con las normas y órganos internacionales? .....	107
<i>Alejandro Anaya Muñoz</i>	
Política migratoria: diagnóstico y pronóstico .....	111
<i>Jorge Durand</i>	
Recomendaciones para la política consular de México (2018-2024) .....	115
<i>Héctor Cárdenas</i>	
La política de comercio exterior de México (2018-2024) .....	121
<i>Luz María de la Mora</i>	

Cooperación internacional para el desarrollo de México: diagnóstico y propuestas prácticas para el sexenio 2018-2024.....	125
<i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	

Medio ambiente, cambio climático y energía sustentable en la agenda internacional de México: diagnóstico y propuestas <i>Marcela López-Vallejo Olvera</i> .....	129
---	-----

## CUARTA PARTE

### La nueva diplomacia

Diplomacia multinivel .....	137
<i>Jorge A. Schiavon</i>	
Diplomacia parlamentaria: pesos y contrapesos .....	143
<i>Rafael Velázquez Flores y Alejandro Monjaraz Sandoval</i>	
Diplomacia local .....	149
<i>Jorge A. Schiavon y Salvador González Cruz</i>	
Diplomacia cultural e imagen internacional .....	155
<i>Cesar Villanueva R.</i>	
Diplomacia pública: hacia una mejor imagen del país .....	159
<i>Rafael Velázquez Flores y Gabriel Farfán Mares</i>	
Diplomacia ciudadana y política exterior .....	165
<i>Sylvia Mabel Cárdenas Morales y David Horacio García Waldman</i>	
Acerca de los autores .....	171

# Diplomacia ciudadana y política exterior

Sylvia Mabel Cárdenas Morales  
David Horacio García Waldman

## Introducción

**E**n los últimos años, particularmente a partir de la década de los noventa, diferentes actores no estatales han buscado involucrarse mediante distintos mecanismos de participación en temas que anteriormente eran exclusivos del Estado, como por ejemplo en el ámbito de la política internacional. Los actores no estatales que buscan involucrarse en asuntos globales son principalmente organizaciones de la sociedad civil, empresas e iniciativa privada, intelectuales, gobiernos locales, personajes con influencia mediática, universidades, entre otros. Los niveles de participación de estos agentes no estatales pueden variar, a través de medios informales como el cabildeo y las protestas cívicas, o bien por medios formales como los mecanismos institucionales destinados para la colaboración en el diseño de propuestas sobre política internacional. El ejercicio de actores no estatales de coadyuvar en la formulación y diseño de la política exterior mediante mecanismos formales es conocido como diplomacia ciudadana.

Lo anterior es posible gracias a que los paradigmas han cambiado y las nuevas diplomacias encontraron un espacio que les permite asumir un papel preponderante en el panorama internacional. En el caso de la diplomacia ciudadana, los canales de comunicación entre agentes anteriormente antagonistas han progresado y la colaboración para el desarrollo de este fenómeno ha estado en constante fortalecimiento, al grado que actualmente es posible distinguir, en la agenda internacional, una representación formal protagonizada en sinergia por actores estatales y no estatales. Es imprescindible identificar desde este punto que el ejercicio de diplomacia ciudadana no tiene como objetivo suplantar al quehacer diplomático de los tomadores de decisiones. A continuación será presentado un breve diagnóstico sobre el papel que desempeña la diplomacia ciudadana en México y posteriormente se realizará una serie de recomendaciones concretas relacionadas a esta actividad.



## Diagnóstico: el papel de la diplomacia ciudadana en México

Desde el punto de vista del vínculo diplomático oficial no oficial, puede observarse que es a finales de la segunda mitad del siglo XX cuando el concepto de diplomacia ciudadana comienza a ser utilizado por los expertos académicos, no sólo en México sino también en el plano internacional. En el caso del país, los actores no estatales estuvieron bajo la cultura paternalista del Estado y fueron agentes satélites del mismo por décadas. Sin embargo, diferentes hechos contribuyeron para establecer actos de diplomacia ciudadana considerados antecedentes fundamentales en el estudio de la misma. Por ejemplo, las secuelas del terremoto en la Ciudad de México en 1985 permitieron a organizaciones de la sociedad civil formar redes institucionales con sus pares en el exterior. En la década de los noventa, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al Estado mexicano, lo que provocó que personajes intelectuales del panorama internacional presionaran de distintas maneras al gobierno mexicano para reconsiderar las posturas respecto al conflicto. Asimismo, representantes de la iniciativa privada intervinieron en la negociación del TLCAN por medio del *room next door*, estrategia utilizada para sugerir propuestas de negociación a los representantes oficiales del tratado.

La diplomacia ciudadana ha existido en México desde tiempo atrás. Por ejemplo, el pintor Diego Rivera realizó gestiones con el presidente Lázaro Cárdenas para conceder asilo político a León Trotsky. Asimismo, personajes de la Iglesia han estado involucrados en protección a los derechos humanos de las personas de mayor vulnerabilidad, especialmente de los migrantes. En tiempos más recientes, los cambios en la coyuntura nacional e internacional de finales del siglo XX fueron propicias para que las nuevas diplomacias encontraran un espacio mayor de participación en temas globales. Para México, algunos de esos cambios fueron la apertura democrática, la alternancia política en el propio país, los efectos de la globalización, la apertura comercial, la presión internacional y los movimientos sociales de protesta sobre diversos temas, especialmente de derechos humanos, cuidado del medio ambiente y otros. Aunque también algunas coyunturas también han abonado en este sentido, como la cumbre del G-20 o la Conferencia de Partes 16, donde los representantes en ese momento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) demostraron la intención de abrirse para colaborar con actores que ejercieran ese tipo de actividades, sobre todo hacia representantes de la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

Los canales para ejercer la diplomacia ciudadana pueden ser clasificados bajo dos tipos de características, los formales y los informales. Estos últimos han sido utilizados en el sistema internacional como mecanismo de *soft power*. Una vez establecido el sistema westfaliano, los agentes no estatales buscaron medios espontáneos y temporales para expresar su descontento con el Estado. Este hecho no ha cambiado en gran medida, puesto que en México uno de los canales informales más usado para demostrar el descontento a los grandes problemas nacionales son las protestas. Sin embargo, dada su naturaleza espontánea y en

ocasiones no organizada, corren el riesgo de ser eventuales u ocasionales. Por lo tanto, los canales informales no resultan ser los medios idóneos para ejercer un mejor papel en la diplomacia ciudadana.

Respecto a los canales formales, México cuenta con estos medios que permiten la colaboración de actores no estatales en temas de política exterior, al grado de decir que son pocos los Estados que dentro de sus mecanismos institucionales disponen de este tipo de herramientas. Estos canales formales fueron impulsados una vez ocurrida la alternancia política del país. Las herramientas para ejecutar la diplomacia ciudadana van desde espacios permanentes de consulta, foros, así como instrumentos oficiales como el acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de la sociedad civil en temas de política exterior, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en el año 2005. Además de lo anterior, han sido desplegadas diversas convocatorias para concretar la incidencia de actores no estatales en la política exterior, así como marcos normativos que fundamentan la apertura de espacios a estos agentes, tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En definitiva es posible afirmar que, en México, los agentes no gubernamentales cuentan con herramientas que permiten contribuir en el diseño de la política exterior. Sin embargo, la existencia de mecanismos y espacios no garantiza que el Estado tenga la apertura a la colaboración de actores ajenos a él. Una de las principales limitaciones que existen para el desarrollo de una adecuada diplomacia ciudadana en México es la falta de confianza mutua que prevalece entre actores gubernamentales y los no estatales. Por un lado, estos últimos afirman que existe una desconfianza a que sea cumplido lo que establecen las herramientas institucionales y, por otro lado, los actores estatales perciben como antagonistas a todo aquellos fuera de la esfera institucional, ya que históricamente han mostrado posturas opuestas. Otra importante limitación observada es la falta de conocimiento técnico respecto a la diplomacia ciudadana mostrada por tomadores de decisiones y representantes de instituciones *ad hoc* a la política internacional.

## **Recomendaciones para las áreas de oportunidad**

La primera estrategia propuesta para mejorar la calidad de la diplomacia ciudadana en México es el fortalecimiento de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la SRE. Esta oficina ha desempeñado un papel importante y ha obtenido resultados significativos. Sin embargo, son muchos los retos y poco el personal y el presupuesto que tiene asignado esta dirección. En este contexto, sería deseable que la DGVOSC, además de desempeñar la principal tarea de establecer contactos con las diferentes organizaciones sociales mexicanas, fuera un impulsor directo de la diplomacia ciudadana para acompañar a la política exterior del país. El no contar con un departamento dedicado de manera exclusiva a esta actividad es una desventaja con otros países. Por ejemplo, Colombia y Brasil han impulsado programas que abordan consultas a empresarios, especialistas en medio ambiente y migración,

universidades y personajes con influencia mediática, con el objetivo de obtener información que permita una construcción más sólida de las políticas públicas. Otra de las desventajas de no contar con un área exclusiva para esta labor es la posibilidad de que las actividades desplegadas por actores no estatales que pudieran provocar un impacto trascendental queden fuera de la esfera institucional y sean aprovechadas oportunamente por instituciones ajenas al gobierno.

Otra propuesta para mejorar el ejercicio mexicano de diplomacia ciudadana es comenzar con un registro de actividades realizadas por actores no estatales en el contexto de la agenda internacional. Cada día, diferentes agentes realizan esfuerzos por insertarse en espacios globales, desde *think tanks* que generan proyectos de investigación con sus pares regionales para otros gobiernos, hasta empresas mexicanas que negocian con empresas multinacionales para promover cambios en instrumentos internacionales. Estas actividades son tan diversas que el impacto causado en sectores primordiales no es registrado por la administración federal. Evidentemente no todas las actividades producen un impacto trascendental. No obstante, es imprescindible que aquellas actividades de diplomacia ciudadana desplegadas en la agenda internacional y que hayan alcanzado resultados positivos sean reconocidas por contar con el respaldo del Estado mexicano.

Otra área de oportunidad es la vaguedad normativa que prevalece. Es necesario clarificar correctamente los procesos y los responsables de cada uno de ellos. En definitiva, hay temas que son exclusivos del Estado y deberán continuar de esa manera, sobre todo aquellos que están vinculados a la seguridad nacional. Sin embargo, el actual sistema internacional, caracterizado por una gobernanza global, ha consentido que ciertos temas oficiales sean más propensos a ser abordados por actores no estatales, tal es el caso del medio ambiente y la equidad de género. Estos temas, entre otros, deberán de ser atendidos por instituciones que determinen claramente sus responsabilidades, que no dupliquen procedimientos, que estén informados y que no perciban la apertura global como una desventaja.

Contrario a la vaguedad normativa, y también considerada un área de oportunidad, es el aprovechamiento de los recursos institucionales que ya existen. El hecho de que sean herramientas oficiales no garantiza la efectividad de las mismas. Por lo menos cinco instrumentos institucionales confirman en su contenido la importancia que tiene la participación de actores sociales en temas de política internacional, ya sean personas morales o físicas. Tal es el caso del acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior: "que la nueva agenda internacional requiere de la participación y acción colectiva para generar soluciones integrales [...] que la política exterior del país requiere aprovechar estos nuevos movimientos y tendencias internacionales a favor de los intereses de México". En los últimos años, las convocatorias que permiten esta participación activa han aumentado. Atender esta área de oportunidad es un primer paso para contar posteriormente con la confianza de los actores de la diplomacia ciudadana.

Por último, y respecto a lo recién mencionado, puede identificarse una falta de confianza mutua entre actores estatales y no estatales. Los empresarios, per-

sonajes intelectuales y organizaciones de la sociedad civil han tenido posturas polarizadas respecto a la siguiente administración. Estas posturas tuvieron origen en las opiniones vertidas por tomadores de decisiones que califican a los actores no estatales como antagónicos, o por el hecho de no pertenecer a la misma esfera institucional. Sin embargo, es imprescindible considerar que el subsanar la confianza entre actores estatales y no estatales traería consigo beneficios. Es mejor contar con un abanico de posibilidades para impulsar políticas públicas, que contar con actos de protestas realizados informalmente por no haber impulsado estrategias de conciliación. Además de lo anterior, surge la necesidad de modificar la imagen antagónica de la diplomacia ciudadana. Un comienzo es promover la idea de que esta diplomacia alternativa no busca suplir a la actividad oficial, sino colaborar en los ámbitos de especialidad. Un primer paso es brindar apoyo formal y asesoría para que actores no estatales puedan participar en las convocatorias de política internacional, y de esta manera propiciar una relación de calidad entre el gobierno y los actores de la diplomacia ciudadana.